

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN ACCESO A LA PROFESIÓN DE ABOGADO**



**UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER:**

**MEDIDAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN LA LUCHA CONTRA LA  
CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA: DE LA ONU AL AYUNTAMIENTO DE  
MADRID**

**-Alumno: D. ILLÁN PAÑOS ACEBRÓN**

**-Tutor: D. MANUEL ESTEPA MONTERO**

**-Departamento: DERECHO ADMINISTRATIVO**

**-Convocatoria: FEBRERO 2019/2020**

**-Profesores miembros del Tribunal Evaluador: D. FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA,  
D<sup>a</sup>. MARÍA DEL PILAR FRAGUÍO, D. SILVERIO FERNÁNDEZ POLANCO.**

**-Calificación obtenida: SOBRESALIENTE (9)**

**Resumen:** En este trabajo de derecho medioambiental se analizan las distintas medidas de los organismos públicos en la lucha contra la contaminación atmosférica; con especial énfasis en aquellas que afectan a España y a Madrid, como por ejemplo el procedimiento contra España por incumplimiento de los niveles de NO<sub>2</sub> y el Plan A, que incluye la zona de bajas emisiones Madrid Central, además de su teórico sucesor, Madrid 360. No obstante, el TFM tiene un enfoque mucho más amplio, examinando las distintas soluciones que ofrecen los diversos organismos públicos al problema de la contaminación atmosférica, tanto a nivel nacional como internacional, con organismos públicos tan dispares como la ONU, la UE, el TEDH y el estado español, a nivel estatal, autonómico y municipal. Las diversas medidas incluyen desde precedentes históricos en el derecho romano, hasta las últimas novedades a 1 de enero de 2020, incluyendo la COP25.

**Palabras clave:** Derecho medioambiental, Contaminación atmosférica, UE, NO<sub>2</sub>, Madrid Central, Plan A, Madrid 360, TJUE, CEDH, ONU, OMS.

**Summary:** This work on environmental law analyzes the different measures of public bodies in the fight against air pollution; with special emphasis on those that affect Spain and Madrid, such as the procedure against Spain for non-compliance with the NO<sub>2</sub> levels and Plan A, which includes the Madrid Central low emission zone, in addition to its theoretical successor, Madrid 360. However, the TFM has a much broader approach, examining the different solutions offered by the various public bodies to the problem of air pollution, both nationally and internationally, with public bodies as diverse as the UN, the EU, the ECHR and the Spanish state, at the state, regional and municipal level. The various measures include from historical precedents in Roman law, to the latest developments as of January 1, 2020, including COP25.

**Keywords:** Environmental law, Air pollution, EU, NO<sub>2</sub>, Madrid Central, Plan A, Madrid 360, CJEU, ECHR, UN, WHO.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	7
1.1 Importancia y objeto del trabajo.....	7
1.2 Precedentes históricos .....	9
2. TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA POR LOS ORGANISMOS SUPRANACIONALES.....	12
2.1 Evolución histórica: relación entre el medioambiente y la salud, la ONU y la OMS .....	12
2.2 El desarrollo del problema de la contaminación atmosférica por el TEDH.....	16
2.3 La regulación del problema de la contaminación atmosférica por la UE.....	18
2.3.1 Programas ambientales y la Directiva 2008/50/CE.....	18
2.3.2 Procedimiento contra España por incumplimiento de los niveles de contaminación atmosférica de dióxido de nitrógeno (NO <sub>2</sub> ) y la cuestión del gas radón .....	20
2.3.3 Jurisprudencia del TJUE relacionada con la contaminación atmosférica .....	25
3. TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA POR LOS ORGANISMOS NACIONALES ESPAÑOLES.....	28
3.1 El desarrollo del problema de la contaminación atmosférica a nivel estatal.....	28
3.1.1 La cuestión medioambiental en la Constitución Española de 1978 .....	28
3.1.2 El tratamiento del problema de la contaminación atmosférica por el legislador español a nivel estatal.....	30
3.2 El desarrollo del problema de la contaminación atmosférica por la Comunidad Autónoma de Madrid .....	33
3.3 La regulación del problema de la contaminación atmosférica por el Ayuntamiento de Madrid.....	36
3.3.1 Planes anticontaminación: Plan A y Madrid 360 .....	36
3.3.2 Resto de normativa municipal destacada .....	44
4. LA COP25.....	45
4.1 La COP25.....	45
4.2 Medidas anunciadas por diversos organismos públicos de forma paralela a la COP25...	47
5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES ADICIONALES.....	48
5.1 La importancia de la interrelación entre los organismos públicos, la cuestión de los distintivos ambientales .....	48
5.2 Conclusión final .....	52
6. BIBLIOGRAFÍA.....	54
7. JURISPRUDENCIA .....	63

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

<b>AEMA</b>	Agencia Europea de Medio Ambiente
<b>APR</b>	Áreas de Prioridad Residencial
<b>BEV</b>	Battery Electric Vehicle (Vehículos Eléctricos de Batería)
<b>BOAM</b>	Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid
<b>BOCM</b>	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>Bq/m<sup>3</sup></b>	Bequerelios por metro cúbico
<b>CA</b>	Comunidad Autónoma
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>CEDH</b>	Convenio Europeo de Derechos Humanos
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<b>CO<sub>2</sub></b>	Dióxido de carbono
<b>COP</b>	Conferencia de las Partes
<b>CSN</b>	Consejo de Seguridad Nuclear
<b>DGT</b>	Dirección General de Tráfico
<b>EIA</b>	Evaluación de Impacto Ambiental
<b>EMT</b>	Empresa Municipal de Transportes de Madrid
<b>g/km</b>	Gramos por kilometro
<b>gCO<sub>2</sub>/km</b>	Gramos de CO <sub>2</sub> por kilómetro

<b>GEI</b>	Gases de Efecto Invernadero
<b>GLP</b>	Gas Licuado del Petróleo
<b>GNC</b>	Gas Natural Comprimido
<b>HEV</b>	Vehículos Hbridos no Enchufables
<b>HEV</b>	Vehículos Híbridos no Enchufables
<b>NEPA</b>	National Environmental Policy Act (Ley Nacional de Política Ambiental)
<b>NO</b>	Óxido nítrico
<b>NO<sub>2</sub></b>	Dióxido de nitrógeno
<b>NO<sub>x</sub></b>	Óxido de nitrógeno
<b>O<sub>3</sub></b>	Ozono
<b>OCU</b>	Organización de Consumidores y Usuarios
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PHEV</b>	Plug-in Hybrid Electric Vehicle (Vehículo Eléctrico Híbrido Enchufable)
<b>PM<sub>10</sub></b>	Particulate matter (Materia particulada)
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>RCI</b>	(Residencial/Comercial/Institucional)
<b>RDE</b>	Real Driving Emissions (Emisiones de Conducción Real)
<b>REEV</b>	Range Extender Electric Vehicle (Vehículo Eléctrico de Autonomía Extendida)
<b>SER</b>	Servicio de Estacionamiento Regulado
<b>SISPAIR</b>	Sistema de Predicción de la Calidad del Aire
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional

<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TFM</b>	Trabajo de Fin de Máster
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TSJ</b>	Tribunal Superior de Justicia
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UPM</b>	Universidad Politécnica de Madrid
<b>ZBE</b>	Zona de Bajas Emisiones

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Importancia y objeto del trabajo

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera define la contaminación atmosférica en el art 3 e) como *“La presencia en la atmósfera de materias, sustancias o formas de energía que impliquen molestia grave, riesgo o daño para la seguridad o la salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza.”*

La contaminación del aire en Madrid fue el segundo mayor problema de la ciudad en 2019 para un 32,8 % de los madrileños, solo superado por la limpieza donde la cifra ascendió al 40%<sup>1</sup>. Además es un tema cuyas medidas se han visto envueltas en la polémica y han sido usadas como arma electoral, como en el caso de Madrid Central.

En el presente trabajo, analizaré cual es la respuesta de los diversos organismos públicos al problema de la contaminación atmosférica, empezando por los precedentes históricos y acabando con las últimas novedades de la COP25 y de enero de 2020. Dada la estrecha coordinación e interrelación entre los diversos poderes públicos, encauzaré la investigación examinando las políticas públicas, de lo general a lo concreto, en un sentido geográfico, empezando por la ONU y acabando con el Ayuntamiento de Madrid, analizando las cuestiones más importantes y las que, siendo de ámbito supranacional o estatal afectan con gran énfasis a la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid. En este sentido, la Comunidad de Madrid, y especialmente el Ayuntamiento de Madrid, es uno de los puntos centrales del TFM, y por eso que se analizará con profundidad el procedimiento contra España por incumplimiento de los niveles de contaminación atmosférica de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en el cual el Ayuntamiento de Madrid tiene un papel importante o la falta de transposición de la Directiva que regula cuestión del gas radón, que afecta a la Comunidad de Madrid, especialmente en la sierra de Guadarrama. Lo cual es la prueba de la importancia de la interrelación, lo que se regula en la UE afecta a los ayuntamientos. En este sentido, la UE juega un papel muy importante en las políticas públicas contra la contaminación atmosférica, y no solo por tener la legislación

---

<sup>1</sup> Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2019, página 35.

medioambiental más avanzada del mundo, sino también porque lo que se decide en la UE tiene un gran impacto a en la legislación estatal, autonómica y local.

También analizaré el papel de la ONU y de la regulación española a nivel estatal, claves para entender la evolución del derecho medioambiental a nivel internacional y nacional, además del papel de la jurisprudencia, ya sea nacional o internacional, a través del TEDH y el TJUE. Paralelamente, mostraré cuales son los principales planes anticontaminación aplicados desde los diversos organismos públicos con especial énfasis en el Plan A y Madrid 360, incluyendo la polémica de Madrid Central. Dada la estrecha relación entre el medioambiente y la salud, también trataré el papel de la OMS.

El objetivo del TFM es que el lector se dé cuenta y tenga una idea general de la complejidad del derecho medioambiental, de que todo está relacionado, a la vez que intentó exponer el TFM arrojando luz sobre las diversas medidas, analizándolas en detalle, con neutralidad, informando y superando el interés partidista que por desgracia ha envuelto las decisiones relacionadas con la contaminación atmosférica, además de ser un tema en el cual estoy interesado, ya que me afecta como vecino de la ciudad de Madrid. Es por eso que se examinarán las medidas con pensamiento crítico, mostrando cual es el sentido de las medidas, su efectividad y como se podrían mejorar. El mayor ejemplo de ello es la cuestión de los distintivos ambientales.

En cuanto a la metodología, seguiré un método inductivo, es decir, sacaré las ideas a partir de datos obtenidos, obteniendo conclusiones de alcance general y observaciones propias. Por ejemplo valorando Madrid Central, en base a los datos obtenidos del análisis de la legislación y jurisprudencia europea, los datos de contaminación, la normativa municipal, la regulación específica de Madrid Central, etc.

Estas medidas, como se verá a lo largo del trabajo, suponen un ejemplo de coordinación entre los diversos entes públicos estatales y supranacionales, pero también una fuente de conflicto, no solo a nivel político, sino a también a nivel jurídico, por ejemplo, ya sea mediante conflictos de competencia entre entes, o a propósito de que la verificación de que las medidas cumplan con todos los requisitos legales.

Detrás de las decisiones de los entes públicos para luchar contra la contaminación atmosférica, subyacen preguntas con gran influencia a nivel filosófico, político y jurídico como hasta qué punto está legitimada la acción del Estado para involucrarse en la vida de



los ciudadanos tomando medidas como la restricción de la libre circulación de vehículos por el centro de las ciudades, favorecer que los centros de las ciudades sean peatonales, o la obligación de fabricar vehículos cumpliendo unos límites legales de emisiones. Todo ello en nombre de un bien mayor como es la calidad del aire, aunque pueda afectar a otros derechos como la libre circulación de vehículos o el comercio. Es por eso que muchas de esas medidas son polémicas y de gran objeto de debate, a lo que hay que añadir, por desgracia, una utilización partidista de las medidas, donde es más importante usar la medida, a favor o en contra, para conseguir votos, que analizar la medida en sí, entrando al fondo de la cuestión.

En cualquier caso, resulta claro que el problema de la contaminación atmosférica es de gran importancia para el Estado, ya que afecta a derechos como el medioambiente y la salud. La propia CE de 1978 menciona en el Capítulo III del Título I *“De los principios rectores de la política social y económica”* el derecho a la protección de la salud (art 43) y el derecho de protección del medio ambiente (art 45), que se analizará más adelante.

## 1.2 Precedentes históricos

Ya en la Antigua Roma encontramos precedentes de Derecho medioambiental enfocado hacia la lucha contra la contaminación atmosférica. En concreto en el Digesto<sup>2</sup>, tenemos dos ejemplos de ello:

*“Aristo respondió á Cerelio Vital, que no era de opinion que el humo quo sale de la oficina donde se hace queso, se pueda introducir en los edificios superiores, á no ser que se diga que tiene esta servidumbre. También dice que no es lícito introducir agua, ni alguna otra cosa desde el edificio superior á los inferiores; porque en tanto le es permitido á alguno hacer alguna cosa en su pertenencia, en quanto no introduzca cosa alguna en la ajena; y la introducción del humo es como la del agua; y en este supuesto el del edificio superior puede decir que el del inferior no tiene derecho de hacerlo: finalmente dice que escribe Alfeno, que se puede decir que no tiene derecho para sacar piedra en su pertenencia, de modo que caigan pedazos en mi fundo. También dice Aristo, que al que*

---

<sup>2</sup> GOMEZ MARIN MANUEL, GIL Y GOMEZ PASCUAL,: *“Cuerpo del Derecho Civil ó sea Digesto, Código, Novelas é Instituta de Justiniano en castellano y latín Tomo I”* Ed. Imprenta de Ramon Vicente, Cuesta de Santo Domingo, número 10, Madrid. 1872, págs. 341-342.

*alquiló á los Miturnenses la oficina para hacer queso, puede prohibirle el de la superior que no introduzca el humo, y que los Miturnenses están obligados á esto por razón del arrendamiento, y que puede pedir contra el que introduce el humo sin derecho para ello: luego por el contrario se podrá decir que compete derecho para introducir el humo; lo cual también parece quo aprueba Aristo. También podrá tener lugar el interdicto «uti possidetis », si á alguno se le prohíbe usar de lo quo es suyo del modo que quiera.”* (D.8.5.8.5). En este caso, se prohíbe que los humos de la fábrica de quesos lleguen a los edificios superiores, perjudicando la calidad del aire de los vecinos de arriba, a no ser que haya servidumbre.

*“Al contrario dice el mismo, que habiendo hecho Quintila un canal en los baños, por el cual se introducían los vapores á las de Urso Julio, agradó que se podía imponer esta especie de servidumbres.”* (D.8.5.8.7). Esta situación es parecida, se prohíbe que los vapores que salen de un canal procedente de los baños lleguen a los vecinos, salvo que haya servidumbre.

Más adelante, en la Edad Media, en concreto en las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio, se vuelve a resaltar la importancia del aire al mencionar que *“Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, pues cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según le fuere menester, y por ello todo hombre se puede aprovechar del mar y de su ribera, pescando y navegando y haciendo allí todas las cosas que entendiere que a su provecho serán”*<sup>3</sup>. (Partida III, Título XXVIII, Ley III). Es decir, se valora el aire como un bien público a disposición de las personas, que lo pueden usar para su aprovechamiento.

En el siglo XVIII, crecen las ciudades y aparecen las primeras fábricas contaminantes que afectan a la calidad del aire. La legislación se adapta a la nueva situación, hay que destacar la Real Cédula de Carlos IV, de 15 de noviembre de 1796, comprehensiva de las Ordenanzas del Real Colegio de Medicina de Madrid y Suprema Junta, que estableció las *“Reglas sobre la policía de salud pública, que se han de observar por la suprema Junta de gobierno de Medicina”*<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2>

<sup>4</sup> BOE.: “*Novísima Recopilación de las leyes de España, mandada formar por el señor Don Carlos IV, Tomo III, libros VI y VII*”, págs.725-726.

En concreto, en el artículo 1 se indica que *“Siendo irrefragable que los efluvios, emanaciones, vapores y miasmas que se elevan de las sustancias animales, vegetales y minerales, alteradas y corrompidas ó nocivas, son origen fecundo de graves enfermedades; y que el ayre, conductor y depositario de ellos por esta causa produce, será importantísimo obviar todos los medios de su infeccion.”* (Nov. Rec., lib. vii, tít. xl, ley v, art 1). Es decir, se relaciona la calidad del aire con la salud, ya que un aire contaminado favorece la aparición de enfermedades. Para solucionar el problema, esta ley incluye una serie de medidas para disminuir la contaminación del aire:

Ya en el artículo 2 se menciona *“que los cadáveres se sepulten con la profundidad competente: que no se expongan en parages públicos quando han llegado á términos de una decidida y completa putrefacción”* (Nov. Rec., lib. vii, tít. xl, ley v, art 2), no obstante, el ejemplo más claro se encuentra en el artículo 3 donde se especifica que *“Siendo igualmente útil á la pública salud, que dentro del corto recinto de la Corte y demas poblaciones no se establezcan fábricas ni manufacturas que alteren é inficionen considerablemente la atmósfera, como xabonerías, tenerías, fábricas de velas de sebo, cuerdas de vihuela, ni los obradores de artesanos que se ocupan en aligaciones de metales y fósiles que infectan el ayre, debiéndose permitir solamente almacenes ó depósitos de materias ya trabajadas; me propondrá la Junta de gobierno quanto la parezca conveniente, para evitar las funestas conseqüencias que puedan sobrevenir de esta tolerancia.”* (Nov. Rec., lib. vii, tít. xl, ley v, art 3).

Aquí se muestra la restricción de una actividad humana en las ciudades, en este caso la prohibición del establecimiento de fábricas contaminantes en las poblaciones, debido a los nocivos efectos sobre la salud de las emisiones de las fábricas, que contaminan el aire y favorecen las enfermedades.

Entrando en el siglo XX y antes de la CE de 1978, en palabras de José Luis Ramos Gorostiza *“La Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972 supuso el inicio formal de una política ambiental en nuestro país, pues las normativas anteriores de carácter nacional enlazaban, más que con la idea de una moderna política ambiental, con la vieja tradición higienista y de salud pública.”*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> RAMOS GOROSTIZA, JOSÉ LUIS,: *“Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco”* Revista de historia industrial, número 32, 2006.

Esto se puede observar en la exposición de motivos de dicha ley donde se indica que *“El aire es un elemento indispensable para la vida y, por tanto, su utilización debe estar sujeta a unas normas que eviten el deterioro de su calidad por abuso o uso indebido del mismo, de tal modo que se preserve su pureza dentro de unos límites que no perturben el normal desarrollo de los seres vivos sobre la tierra ni atenten contra el patrimonio natural y artístico de la Humanidad, que esta generación tiene el deber de proteger para legar un mundo limpio y habitable a las generaciones futuras. El aire, por otra parte, es un bien común limitado y, por tanto, su utilización o disfrute deberá supeditarse a los superiores intereses de la comunidad frente a los intereses individuales.”*.

Una afirmación que se puede aplicar, no solo a la legislación franquista previa a la ley de 1972, sino también a las leyes precedentes expuestas. En los ejemplos del Digesto, aunque es verdad que las medidas influyen en la calidad del aire, lo que se regula es una relación de vecindad, similar a la regulación jurídica de la salida de humos de un bar en la actualidad. En la ley de las Partidas, la idea de aire, además de estar mucho menos regulada que en el Digesto es muy utilitarista, da a entender que el aire es de todos, y como es de todos puedes hacer lo que quieras con él.

La ley de Carlos IV introduce la visión higienista y de salud pública, el hecho de sepultar cadáveres a suficiente profundidad y antes de estar putrefactos es el ejemplo más paradigmático. Pero la prohibición del establecimiento de fábricas contaminantes en las poblaciones sigue manteniendo esta idea, no se toma esta medida con el fin de proteger el medio ambiente, sino exclusivamente para que el aire esté más limpio, más “higiénico” y así evitar enfermedades; el mismo artículo 3 lo deja claro al indicar que *“Siendo igualmente útil á la pública salud”*.

## **2. TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA POR LOS ORGANISMOS SUPRANACIONALES**

### **2.1 Evolución histórica: relación entre el medioambiente y la salud, la ONU y la OMS**

El derecho medioambiental internacional se desarrolló a partir de los años 70 del siglo XX. Hubo algunos precedentes, como la creación en EEUU de los parques de Yosemite en 1864 y Yellowstone en 1872 o la Ley de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales de España.

Tras la Segunda Guerra Mundial, para la reconstrucción de Europa se “*exigió el desarrollo de modelos de crecimiento económico en los que la protección al medioambiente constituía un obstáculo al desarrollismo. Ello provocó que se asentara la idea de que los daños al medio ambiente tenían escasa o ninguna incidencia en la salud de las personas.*”<sup>6</sup>. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948 no incluyó ninguna mención al medioambiente.

En los años 60 y 70 surgieron movimientos a favor del medio ambiente, pero el debate estuvo muy politizado entorno a la controversia en su momento, de la relación entre el medio ambiente y la salud, el mayor ejemplo de ello es la cuestión de la seguridad de la energía nuclear, una situación muy controvertida en la actualidad.

Uno de los precedentes que influyeron en el cambio de paradigma en el derecho medioambiental fue la Gran Niebla de Londres de 1952 que duró 4 días seguidos, ocasionada por la contaminación atmosférica; en concreto, fue la suma de una fuerte niebla, incrementada por la contaminación industrial y el carbón empleado para calentar las viviendas que provocó la muerte de 12.000 personas.<sup>7</sup> Sin embargo, a pesar de ello, no se tomó en serio la cuestión medioambiental hasta varios años después puesto que los científicos en aquel momento opinaban que la contaminación atmosférica no suponía un peligro importante para la salud.

En 1969, EEUU aprobó la National Environmental Policy Act (NEPA) que entró en vigor el 1 de enero de 1970 coincidiendo con el *Año de protección de la Naturaleza*, que fue el precedente de las actuales evaluaciones de impacto ambiental (EIA)<sup>8</sup>. Pero no fue hasta la Conferencia de Estocolmo de 1972, donde “*por vez primera un foro internacional*

---

<sup>6</sup> DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN FEDERICO.: “Contaminación atmosférica y salud pública: una visión del cambio climático y sus repercusiones en la salud desde el derecho” ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, mayo-agosto 2012, página 99.

<sup>7</sup> DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN FEDERICO.: “Contaminación atmosférica y salud pública: una visión del cambio climático y sus repercusiones en la salud desde el derecho” ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, mayo-agosto 2012, págs. 99-100.

<sup>8</sup> FERRO VEIGA JOSE MANUEL.: “Generación Terrorismo Medioambiental” Ed. Auto-editor, publicado el 25 de mayo de 2019, pág. 70.

*reconoce la protección del medio ambiente como una política transversal.”*<sup>9</sup>. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, comúnmente llamada “Declaración de Estocolmo”, proclama en su principio 1 que *“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.”*. Esta Conferencia supuso un ejemplo de derecho medioambiental propiamente dicho, además de ejercer una gran influencia y allanar el camino para las futuras políticas medioambientales que vendrían más adelante.

En los años 70, según Carlos Pérez Vaquero<sup>10</sup>, la legislación medioambiental era vertical, es decir, se protegía cada elemento natural de forma separada (el suelo, la atmósfera). Más tarde en los 80, se convirtió en horizontal, es decir se trataban los residuos en su conjunto sin incidir en su origen. De esta época hay que destacar, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1983. A partir de los 90, aparece la globalización y la deslocalización, que también afectan al medio ambiente. Es resaltable la Resolución 1990/41, de 6 de marzo, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que vincula la conservación del medioambiente con aquellos derechos, y la Cumbre para La Tierra de 1992, celebrada en Río de Janeiro, que intentó conjugar la protección medioambiental con el desarrollo económico y social.

Respecto a la justicia internacional, actualmente no existe un organismo internacional especializado en la protección del medioambiente. Lo más parecido es el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). También hay que destacar la Corte Internacional de Justicia integrada en el sistema de las Naciones Unidas. Esta Corte creó en 1996 la Sala de asuntos relacionados con el medio ambiente para dirimir las controversias medioambientales entre los Estados, sin embargo, *“en los trece años de existencia de la Sala, ningún Estado solicitó que ésta tratara un asunto. Por consiguiente, en 2006 la Corte decidió no convocar elecciones para el estrado de dicha Sala.”*<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2>

<sup>10</sup> PÉREZ VAQUERO CARLOS.: “La preocupación legal por el medio ambiente” Páginas de Información Ambiental, agosto 2011, página 27.

<sup>11</sup> <https://www.un.org/es/iccj/chambers.shtml>

La OMS ha publicado estudios e informes sobre los efectos del calentamiento global en la salud y sobre la contaminación del aire. En 2006, publicó un estudio llamado *“Ambientes saludables y prevención de enfermedades. Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente”* donde destaca que el 24% de la carga de morbilidad mundial (años de vida sana perdidos) y el 23% de todos los fallecimientos pueden atribuirse a factores ambientales<sup>12</sup>. En otro estudio de 2010, la OMS indicó que la contaminación atmosférica es un grave problema para las ciudades europeas, y aunque se ha reducido la contaminación en los años 90, ha habido pocos progresos en la primera década del siglo XXI; además *“el 92% de la población urbana de Europa en cuyas ciudades existen datos de la calidad del aire, vive bajo una calidad del aire que excede las recomendaciones de la OMS”*<sup>13</sup>.

En conclusión, se puede observar que la relación entre el medioambiente y la salud, y muy especialmente en el caso de la contaminación atmosférica, es muy estrecha. En este sentido, hay que destacar tres posturas.

La primera es una visión *“antropocentrista”* en la cual el medioambiente hay que protegerlo en la medida en que afecte al ser humano, poniendo una gran atención en bienes jurídicos como la vida, la salud y la integridad física. La segunda visión es *“ecocentrista”* que considera que hay que proteger el medioambiente con independencia del ser humano porque tanto el ser humano como el medioambiente interactúan mutuamente. La tercera visión es una postura *“intermedia”* que considera el medioambiente como una suma de bienes (aire, tierra, agua), que hay que proteger para conseguir, a la vez, la protección de las personas. Actualmente prevalece la postura intermedia en la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia, llamada *“antropocentrismo moderado”*<sup>14</sup> poniendo como ejemplo el art 45 CE que vincula el medioambiente con el “desarrollo de la persona” y “la calidad de vida”; además el bien jurídico penal a proteger se extrae de la Constitución. También hay posturas que dicen que el art 325 del Código Penal de 1995 tiene una visión de *“ecocentrismo moderado”* puesto que el objeto protegido es *“el equilibrio de los sistemas naturales”* y el hecho de que las conductas tipificadas afecten *“además”* a la salud de las

---

<sup>12</sup> OMS, A. PRÜSS-ÜSTÜN AND C. CORVALÁN.: *“Ambientes saludables y prevención de enfermedades. Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente”*, Francia, 2006.

<sup>13</sup> DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, FEDERICO.: *“Contaminación atmosférica y salud pública: una visión del cambio climático y sus repercusiones en la salud desde el derecho”* ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, mayo-agosto 2012, págs. 101-102.

<sup>14</sup> CAMILO SESSANO GOENAGA, JAVIER, *“La protección penal de medio ambiente. Peculiaridades de su tratamiento jurídico”*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 04-11 (2002), págs. 19-22.

personas es solo un agravante. Quizás sea el comienzo de una nueva tendencia hacia un ecocentrismo moderado aunque es algo controvertido. En cualquier caso, en mi opinión, el medioambiente y la salud son muy importantes, se encuentran muy relacionados, y hay que proteger ambas cosas; además muchas veces protegiendo el medioambiente se protege la salud y viceversa, como en el caso de la calidad del aire.

## **2.2 El desarrollo del problema de la contaminación atmosférica por el TEDH**

El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) también ha abordado el problema de la contaminación atmosférica. Hay que indicar que el TEDH no es una institución de la UE, sino que fue creado a partir de la adopción por el Consejo de Europa del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), firmado en Roma, el 4 de noviembre de 1950, y que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. En cuanto a las sentencias del TEDH, una vez que son firmes, tienen fuerza vinculante para que los que hayan sido parte en el litigio, ya que el art 46.1 del CEDH especifica que *“Las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes.”*

Respecto a la protección del medioambiente, y en concreto la regulación de la contaminación atmosférica, no se recoge explícitamente en el CEDH, dado que el medioambiente no fue una prioridad en sus orígenes. A pesar de esta situación, el CEDH protege el medioambiente de forma indirecta.

Esta protección se da cuando se invocan derechos fundamentales recogidos en el CEDH en supuestos ambientales, *“como el derecho a la vida (art 2 CEDH), el respeto al domicilio y la vida familiar y privada (art 8 CEDH) o la libertad de expresión (art 10 CEDH), en menor medida “el derecho a un proceso equitativo (art 6 CEDH)”, “el derecho de acceso a la justicia” y “la injerencia al disfrute de la propiedad privada, derecho previsto en el artículo 1 del Protocolo 1 al CEDH”*<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ EGEA, ROSA M., *“La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales”* RJUAM, nº 31, 2015-I, págs. 169-170.



En cuanto a la jurisprudencia del TEDH relativa a la contaminación atmosférica, cito a continuación a las sentencias más destacadas:

-“*Sentencia TEDH de 19 de febrero de 1998, demanda nº 14967/1996 Caso Guerra y otros contra Italia*”. Los demandantes se quejaban de que las autoridades italianas no adoptaron medidas para disminuir la contaminación de la fábrica química “*Enichem Agricoltura de Manfredonia*”. Esta fábrica se considera de alto riesgo por el gobierno italiano, y “*Los demandantes afirman que en el curso de su ciclo de producción la fábrica ha liberado a la atmósfera grandes cantidades de sustancias peligrosas.*”. En segundo lugar, denunciaban que el gobierno italiano no adoptaba medidas de información sobre el riesgo de la fábrica, y qué hacer en caso de accidente. El TEDH consideró que se vulneró el art 8 del CEDH (vida privada y familiar).

-“*Sentencia TEDH de 10 de febrero de 2011, demandas nº 30499/03 y 54264/15 Caso de Dubetska y otros contra Ucrania*”. Los demandantes argumentaban que el gobierno ucraniano no había protegido la vida doméstica, privada y familiar de la contaminación derivada de una mina y una planta de procesamiento de carbón de propiedad estatal ubicada cerca de donde viven. Esta actividad industrial generó el hundimiento del suelo, falta de agua limpia potable y, en el caso de los demandantes, enfermedades derivadas de la contaminación del aire; en concreto la bronquitis crónica, el enfisema y carcinoma. El TEDH consideró que se vulneró el art 8 del CEDH (vida privada y familiar).

-“*Sentencia TEDH de 10 de enero de 2012, demanda nº 30765/08 Caso de Di Sarno y otros contra Italia*”. Este caso, aborda la “*crisis de los residuos*” ocurrida en la región de Campania (Italia), que “*llevó a las autoridades italianas a declarar el estado de emergencia desde febrero de 1994 hasta diciembre de 2009, debido a la amenaza para el medio ambiente y para la salud humana que suponía el amontonamiento de grandes cantidades de basuras en las vías públicas.*”<sup>16</sup>, lo cual generaba un “*riesgo para el agua, el aire o el suelo, y para las plantas o los animales*” según la STJUE de 4 de marzo de 2010. El TEDH consideró que se vulneraron los artículos 8 del CEDH (vida privada y familiar) en su aspecto procesal y 13 del CEDH (derecho a un recurso efectivo).

-“*Sentencia TEDH de 3 de julio de 2012, demanda nº 61654/08 Caso Martínez Martínez y Pino Manzano contra España*”. En este caso ocurrido en España, los demandantes alegan

---

<sup>16</sup> <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-europeo-de-derechos-humanos-residuos-urbanos/>

que sufren daños derivados de la explotación de una cantera situada a 200 metros de su casa, que además también era utilizada como taller textil. En concreto denunciaban *“el ruido ambiental y el polvo que padecían en el interior de su domicilio.”* El TEDH consideró que no se vulneró el art 8 del CEDH (vida privada y familiar), debido a que hay una irregularidad del emplazamiento del domicilio, al estar construido en una zona no prevista para la residencia, destinada a actividades industriales. A pesar de esta irregularidad, los tribunales españoles examinaron el caso y las pretensiones con mucho detalle e incluso incoaron un procedimiento penal por un posible delito medioambiental que no prosperó. Por lo tanto, *“no puede considerarse que el proceder de las Autoridades, haya provocado una vulneración del derecho de los demandantes al respeto de su domicilio, así como de su vida privada y familiar.”*.

- *“Sentencia del TEDH de 24 de enero de 2019, demandas nº 54414/13 y 54264/15, Caso Cordella y otros contra Italia”*. En este caso que ocurrió en Italia, en la ciudad de Tarento (o Taranto en italiano) y alrededores se vuelve a poner de relieve el problema de la contaminación atmosférica. Los demandantes denuncian que la planta industrial de la ciudad provoca enfermedades derivadas del polvo tóxico procedente de este complejo industrial. El TEDH consideró que se vulneraron los artículos 8 del CEDH (vida privada y familiar) en su aspecto procesal y 13 del CEDH.

## **2.3 La regulación del problema de la contaminación atmosférica por la UE**

### **2.3.1 Programas ambientales y la Directiva 2008/50/CE**

La UE tiene la legislación más avanzada y estricta en derecho medioambiental, lo cual incluye las medidas contra la contaminación atmosférica. La historia del derecho medioambiental en la UE, nace en 1972, en la entonces llamada Comunidad Económica Europea, cuando en la cumbre que se celebró en París, se indicó en el punto 8º de su declaración final que *“Los Jefes de Estado y de Gobierno subrayan la importancia de una política del medioambiente en la Comunidad. Con este fin, invitan a las instituciones de la Comunidad a establecer, antes del 31 de julio de 1973, un programa de acción ajustado a*

*un calendario preciso”*<sup>17</sup>. Este contenido de la declaración se vio reflejado poco después en el Primer Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1973-1976) que estableció medidas de lucha contra la contaminación. Su objetivo era *"mejorar el ambiente, la calidad de la vida, el entorno y las condiciones de vida de los pueblos de la Comunidad. Debe contribuir a colocar la expansión al servicio del hombre, procurando darle un entorno en el que se den las mejores condiciones de vida y conciliando esa expansión con la cada vez más imperativa necesidad de conservar el entorno natural"*<sup>18</sup>.

Actualmente está en vigor el Séptimo Programa Ambiental de la UE (2013-2020) cuyo tercer objetivo es *“proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar”*. Se compromete a mejorar la aplicación de la legislación medioambiental y reducir la contaminación atmosférica y acústica.

Entrando en la cuestión concreta de la contaminación atmosférica, la legislación más importante es la *“Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa”*.

Esta Directiva comienza con el capítulo I de disposiciones generales, en el cual se establecen los objetivos de la Directiva, definiciones, responsabilidades y designación de zonas y aglomeraciones. En este sentido, hay que destacar que los Estados miembros tienen la obligación de evaluar la calidad del aire, establecer objetivos de calidad del aire; así como mantener y mejorar la calidad de aire y hacer que esta información llegue a los ciudadanos.

El capítulo II se centra en la evaluación de la calidad del aire ambiente *“con relación al dióxido de azufre, el dióxido de nitrógeno y los óxidos de nitrógeno, las partículas, el plomo, el benceno y el monóxido de carbono”*. Se indica cómo debe ser el sistema de evaluación, sus criterios, los puntos de muestreo, los métodos de medición, etc.

El capítulo III trata de la gestión de la calidad del aire ambiente en el cual se establecen los umbrales límite, los niveles de alerta, la información al público cuando se

---

<sup>17</sup>PÉREZ VAQUERO CARLOS.:*“La preocupación legal por el medio ambiente”* Páginas de Información Ambiental, Agosto 2011, N°36, página 26.

<sup>18</sup> <https://cordis.europa.eu/programme/rcn/239/es>

superan los límites y la prórroga de 5 años para el cumplimiento de los límites *“con la condición de que se haya establecido un plan de calidad del aire”*.

El capítulo IV es de planes. En el se indica la obligación de los Estados de realizar planes de calidad del aire cuando se supere cualquier valor límite o valor objetivo, o el margen de tolerancia. También hay que destacar la obligación de los Estados de diseñar planes de acción a corto plazo cuando *“exista el riesgo de que el nivel de contaminantes supere uno o más de los umbrales de alerta”*, además de un artículo dedicado a la contaminación transfronteriza.

Por último, el capítulo V está dedicado a la información y comunicación de datos donde hay que destacar la información a los ciudadanos, la información y comunicación de datos y las medidas de ejecución. El capítulo VI por su parte se centra en el “Comité de calidad del aire ambiente” y disposiciones transitorias y finales. Los umbrales de contaminación del dióxido de azufre, el dióxido de nitrógeno y los óxidos de nitrógeno, las partículas, el plomo, el benceno y el monóxido de carbono se regulan en el Anexo XI.

### **2.3.2 Procedimiento contra España por incumplimiento de los niveles de contaminación atmosférica de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) y la cuestión del gas radón**

En el año 2018, hubo 333 procedimientos por infracciones ambientales en la UE, de las cuales 71, es decir el 17%, tienen que ver con la calidad del aire. A nivel de países, en 2018, España fue el país de la UE con más expedientes medioambientales abiertos, con un total de 32, seguido por Grecia (23), Francia e Italia (19)<sup>19</sup>.

El procedimiento contra España, por incumplimiento de los niveles de contaminación atmosférica en concreto de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) está muy relacionado con la Directiva 2008/50/CE, que regula los valores límite de NO<sub>2</sub>.

El artículo 258 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) establece que *“Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.”* Añadiendo a continuación que *“Si el Estado de que se trate no se atuviere*

---

<sup>19</sup> <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

*a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.”*

España debía haber alcanzado los valores límites de partículas de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) el 1 de enero de 2010 pero se superaron esos límites de forma persistente y la Comisión Europea ha incoado un procedimiento contra España por rebasamiento persistente de los niveles de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>).<sup>20</sup> Hay que destacar Madrid y Barcelona, donde se llevan superando los límites de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) desde el 2010<sup>21</sup>.

En junio de 2015, *“España recibe el primer emplazamiento para que se ajuste a esos niveles”*<sup>22</sup>, es decir, se le abrió un expediente sancionador. Más adelante, en febrero de 2017, la Comisión Europea elaboró un dictamen motivado contra España (es decir, un ultimátum), con el fin de que España presentara un plan realista contra la contaminación atmosférica. El 30 de enero de 2018, se celebró la Cumbre Ministerial en materia de calidad del aire, y en palabras del Comisario europeo de Medio Ambiente, asuntos marítimos y pesca, Karmenu Vella *“tras la citada Cumbre y el análisis por los servicios de la Comisión de la información aportada por el Reino de España, la Comisión Europea optó por no llevar al citado Estado miembro al Tribunal de Justicia Europeo, como si se hizo en el caso de otros Estados, al considerar que las medidas anunciadas, que estaban entonces en fase de preparación, podrían permitir abordar adecuadamente las carencias si se aplicaban correctamente y en los plazos anunciados”*<sup>23</sup>.

Esto fue así porque en ese periodo de tiempo, en España, se tomaron medidas como el Plan de Calidad de aire de la ciudad de Madrid y Cambio Climático (PLAN A) que fue aprobado en Junta de Gobierno en septiembre de 2017 y que incluye el famoso *“Madrid Central”* que analizaré más adelante. Y es por eso que la Comisión Europea, en el comunicado de prensa de 17 de mayo de 2018, indicó que en el caso de España *“las medidas que se están adoptando o que están previstas, de acuerdo con la información recibida por la Comisión tras la cumbre ministerial sobre calidad del aire, parecen ser las adecuadas para hacer frente a las carencias detectadas, siempre y cuando se ejecuten*

---

<sup>20</sup>COMISIÓN EUROPEA. :*“COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Una Europa que protege: Aire puro para todos, Bruselas,”* 17.5.2018COM(2018) 330 final, páginas 10 y 11.

<sup>21</sup> [https://elpais.com/sociedad/2019/07/23/actualidad/1563894873\\_941133.html](https://elpais.com/sociedad/2019/07/23/actualidad/1563894873_941133.html)

<sup>22</sup> [https://elpais.com/sociedad/2019/07/23/actualidad/1563894873\\_941133.html](https://elpais.com/sociedad/2019/07/23/actualidad/1563894873_941133.html)

<sup>23</sup> VELLA KARMENU, Bruselas, 17 de diciembre de 2018 Ref. Ares(2018) 6648165, página 1 (única)

correctamente. Por ello, la Comisión continuará supervisando de cerca la ejecución de dichas medidas, así como su eficacia para mejorar la situación lo antes posible”. Por ello en mayo de 2018 la Comisión dejó en punto muerto el expediente contra España, esperando el cumplimiento de los valores límite de NO<sub>2</sub> para el año 2020.

En el año 2018, según el *“Informe de Evaluación de la Calidad del Aire en España”*<sup>24</sup> de ese año proveniente de Ministerio para la Transición Ecológica, se rebasó el límite anual de NO<sub>2</sub>, en *“Madrid, Corredor del Henares, área Metropolitana de Barcelona y Granada y su área metropolitana”*. Son tres zonas urbanas menos que en 2017, aunque el incumplimiento sigue siendo reiterado en Madrid y el área metropolitana de Barcelona desde el comienzo de la década. El valor límite horario de NO<sub>2</sub> solo se superó en la ciudad de Madrid, al igual que en 2017, donde hay que destacar las 33 superaciones de este límite legal en la estación de Plaza Elíptica, que es la estación que tiene peores registros de acumulación de NO<sub>2</sub>.

En cuanto a las partículas (PM<sub>10</sub>), en el año 2018 solo se superó el valor límite diario en Villanueva del Arzobispo, Jaén, lo cual supone una mejora respecto a la superación en 5 áreas en 2017, al igual que en el valor límite anual que no se superó en 2018, a diferencia de 2017 donde se superó en la zona de Avilés (Asturias). Por último, en cuanto al ozono troposférico (O<sub>3</sub>), se superaron los límites en 35 zonas del país, una menos que en 2017.

A nivel Europeo, se ha superado el valor límite anual de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en 22 de los 28 Estados miembros, afectando al 9% de la población urbana de la UE. En cuanto a las partículas (PM<sub>10</sub>), se ha superado el valor límite establecido por la UE en 19 de los 28 Estados miembros. Además *“el 19 % de la población urbana de la UE ha estado expuesta a niveles de partículas por encima del valor límite diario fijado por la UE y cerca de la mitad estaba expuesta a concentraciones superiores a las recomendaciones más estrictas de la Organización Mundial de la Salud”*<sup>25</sup>.

Más adelante, el 15 de junio de 2019, se produjo un cambio en la Alcaldía de Madrid, y el nuevo Alcalde, en una de sus primeras medidas, decidió el 17 de junio acabar

---

<sup>24</sup><https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/informe-de-evaluaci%C3%B3n-de-la-calidad-del-aire-en-espa%C3%B1a/tcm:30-498789>

<sup>25</sup> COMISIÓN EUROPEA. : *“COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Una Europa que protege: Aire puro para todos, Bruselas”*, 17.5.2018COM(2018) 330 final, págs 10-11.

con las restricciones a los vehículos privados en el centro de Madrid eliminando las multas a partir del 1 de julio, aunque poco después, el 5 de julio, el Juzgado 24 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid paralizó la decisión e impuso como *“medida cautelar provisionálisima”* suspender la moratoria de multas<sup>26</sup>. Además llegó a la Alcaldía prometiendo *“revertir Madrid Central a la situación en la que se encontraba anteriormente”*<sup>27</sup>.

Por último hay que añadir que, en cuanto a los datos de contaminación de 2019 en España, según el Ministerio para la Transición Ecológica, *“aunque aún no han sido validados por las administraciones responsables y a falta de que termine el año, muestran un empeoramiento en la calidad del aire, especialmente en el caso del NO<sub>2</sub>.”*<sup>28</sup>.

Tras todos estos anuncios, el Comisario de medio ambiente Karmenu Vella, envió una carta, el 9 de julio, a la Ministra de Transición Ecológica en funciones, Teresa Ribera, mostrando su preocupación y solicitando un reforzamiento de las medidas de calidad del aire, dado que los niveles de NO<sub>2</sub>, concentrados principalmente en Madrid y Barcelona, continuaban vulnerando y superando los límites fijados por la UE<sup>29</sup>. El 16 de julio, el Juzgado 7 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid también acordó como medida cautelar suspender la moratoria de multas en Madrid Central<sup>30</sup>.

Poco después, el 25 de julio de 2019, la Comisión Europea decidió denunciar a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por el incumplimiento reiterado de los límites de contaminación atmosférica de NO<sub>2</sub> en las zonas urbanas de *“Madrid, Barcelona y Vallès -Baix Llobregat”* resaltando que, según la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), casi 9.000 muertes prematuras en España son atribuibles al NO<sub>2</sub> cada año.<sup>31</sup> De hecho, la AEMA, en el documento *“La calidad del aire en Europa – 2018”* que es el informe al que se remite la Comisión Europea indica que 8.900 muertes prematuras son atribuibles al NO<sub>2</sub> cada año en España.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> [https://elpais.com/ccaa/2019/07/05/madrid/1562342538\\_492513.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/05/madrid/1562342538_492513.html)

<sup>27</sup> <https://www.elmundo.es/madrid/2019/05/28/5cec1ddbfc6c8302708b4594.html>

<sup>28</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/informe-de-evaluaci%C3%B3n-de-la-calidad-del-aire-en-esp%C3%B1a/tcm:30-498789>

<sup>29</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/informe-de-evaluaci%C3%B3n-de-la-calidad-del-aire-en-esp%C3%B1a/tcm:30-498789>

<sup>30</sup> [https://elpais.com/ccaa/2019/07/16/madrid/1563277601\\_996303.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/16/madrid/1563277601_996303.html)

<sup>31</sup> COMISIÓN EUROPEA. : *“Calidad del aire: La Comisión remite a Bulgaria y España ante el Tribunal por no proteger a sus ciudadanos contra la mala calidad del aire”*, Bruselas, 25 de julio de 2019, pág 1.

<sup>32</sup> European Environment Agency Report.: *“Air quality in Europe-2018 report”* No 12/2018, pág 64.



El 27 de septiembre de 2019, el Gobierno aprobó en el Consejo de Ministros el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica que envió a la Comisión Europea<sup>33</sup>. Poco después, el 30 de septiembre de 2019, el Alcalde anunció el plan antipolución Madrid 360, con el objetivo de modificar el Plan A, que si bien no lo revierte a la situación anterior, como prometió, con algunas de sus medidas es menos restrictivo con los vehículos. Se trata de una decisión igual de polémica que el Plan A con Madrid Central, y que dado que aun no está en vigor, es susceptible de modificarse. Más adelante, analizaré el Plan A y Madrid 360.

Por último, hay que añadir que, en cualquier caso, la denuncia contra España no supone una sanción inmediata. Para ello, además de seguir los incumplimientos, tiene que haber una sentencia que ratifique el incumplimiento de España, y en caso de persistir los incumplimientos, la Comisión Europea volvería a llevar a España ante el TJUE donde podría pedir una sanción, por ejemplo, en forma de multa.

Para acabar haré una breve mención sobre la cuestión del gas radón. Según la OMS<sup>34</sup>, *“El radón es un gas radiactivo de origen natural, que tiende a concentrarse en interiores, como en viviendas, escuelas y lugares de trabajo” y “es la segunda causa más importante de cáncer de pulmón después del tabaco.”* El gas radón se regula en la *“Directiva 2013/59/EURATOM del Consejo de 5 de diciembre de 2013 por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes”*. El plazo para transponer la directiva terminó el 6 de febrero de 2018. La Comisión Europea envió una carta de emplazamiento a España el 27 de noviembre de 2019 pidiendo la transposición completa de la Directiva, dando un plazo de dos meses para responder, en caso contrario se enviaría un dictamen motivado y si aun así España sigue sin transponer la Directiva, la Comisión Europea podría llevar a España ante el TJUE. En cuanto al contenido, *“La Directiva sobre normas de seguridad básicas moderniza y consolida la legislación de la UE sobre protección radiológica. Establece normas básicas de seguridad para proteger a los trabajadores, a la población y a los pacientes contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes.*

---

<sup>33</sup><https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-el-i-programa-nacional-de-control-de-la-contaminaci%C3%B3n-atmosf%C3%A9rica/tcm:30-501967>

<sup>34</sup><https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/radon-and-health>



*También incluye disposiciones sobre la preparación y la respuesta ante emergencias que se reforzaron tras el accidente nuclear de Fukushima.”*<sup>35</sup>

La OMS establece un nivel de referencia medio anual nacional de 100 Bq/m<sup>3</sup> (bequerelios por metro cúbico), y *“cuando ese nivel nacional no pueda alcanzarse debido a las condiciones específicas de cada país, el nivel que se establezca no debería superar los 300 Bq/m<sup>3</sup>”*. El art 54.1 de la Directiva 2013/59/EURATOM señala que *“el nivel de referencia para el promedio anual de concentración de actividad en el aire no superará los 300 Bq/m<sup>3</sup>, a menos que esté justificado por circunstancias existentes a nivel nacional”*. Según el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), en superficie, el 17 % del territorio nacional tiene potencial de radón superior a 300 Bq/m<sup>3</sup>, en el caso de la CA de Madrid, la cifra asciende hasta el 36 %, especialmente en la sierra de Guadarrama.<sup>36</sup> La Comunidad Autónoma de Madrid indica que *“el radón, en determinadas zonas graníticas, puede concentrarse en el interior de viviendas mal ventiladas”*, y es por eso que recomienda una ventilación diaria en esas zonas, no obstante añade que *“en las zonas graníticas de la Comunidad de Madrid, no se evidencia un aumento en la mortalidad por cáncer de pulmón”*<sup>37</sup>.

### **2.3.3 Jurisprudencia del TJUE relacionada con la contaminación atmosférica**

En cuanto a la jurisprudencia del TJUE relativa a la contaminación atmosférica, estas son las sentencias más recientes:

-*“Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 5 de abril de 2017, asunto C-488/15”*. En este asunto, la Comisión Europea solicita que se declare que Bulgaria ha incumplido la Directiva 2008/50/CE, al superar de manera continuada los valores límites de las concentraciones de PM<sub>10</sub>. Bulgaria alegó que en los últimos años están bajando las concentraciones de PM<sub>10</sub>, y que *“sus esfuerzos por reducir los niveles de PM<sub>10</sub> se ven obstaculizados por su situación socioeconómica.”* El TJUE respondió que la superación de

---

<sup>35</sup> Comisión Europea.: *“Paquete de procedimientos de infracción de noviembre: principales decisiones”*, Bruselas, 27 de noviembre de 2019, página 3.

<sup>36</sup> [https://www.csn.es/documents/10182/914801/FDE-](https://www.csn.es/documents/10182/914801/FDE-02.17%20Cartograf%C3%ADa%20del%20potencial%20de%20rad%C3%B3n%20de%20Espa%C3%B1a)

<02.17%20Cartograf%C3%ADa%20del%20potencial%20de%20rad%C3%B3n%20de%20Espa%C3%B1a>  
<sup>37</sup> [http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-](http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=cadena&blobheadervalue1=filename%3DInformacion+sobre+la+radiacion+natural+y+el+radon.pdf&blobheadervalue2=language%3Des%26site%3DPortalSalud&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352907766051&ssbinary=true)  
<disposition&blobheadername2=cadena&blobheadervalue1=filename%3DInformacion+sobre+la+radiacion+natural+y+el+radon.pdf&blobheadervalue2=language%3Des%26site%3DPortalSalud&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352907766051&ssbinary=true>

los valores límites basta para declarar un incumplimiento, y *“no cabe dar por bueno el análisis según el cual un Estado miembro ha cumplido plenamente las obligaciones que resultan del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 por el mero hecho de haber elaborado un plan relativo a la calidad del aire.”* En cuanto al argumento de la situación socioeconómica, el TJUE indicó que los valores límites diarios y anuales de PM<sub>10</sub> debían respetarse a partir del 1 de enero de 2005, y que dicha obligación era aplicable en el momento de la adhesión de Bulgaria a la UE el 1 de enero de 2007. Por lo tanto, el TJUE declaró que Bulgaria había incumplido las obligaciones de la Directiva 2008/50, superándose los valores de PM<sub>10</sub> de forma continuada y condenó a Bulgaria al pago de sus costas y las de la Comisión Europea. Polonia, que apoyó a Bulgaria fue condenada al pago de sus costas, y se vio envuelta en un litigio parecido, donde se dictó sentencia poco después.

-*“Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 22 de febrero de 2018, asunto C-336/16”*. En este caso, similar al anterior, la Comisión Europea solicita que se declare que Polonia ha incumplido la Directiva 2008/50/CE al superar de manera continuada los valores límites de las concentraciones de PM<sub>10</sub> además de transponer incorrectamente dicha directiva. Polonia argumentó al igual que Bulgaria, que aun superándose, está bajando las concentraciones de PM<sub>10</sub>. El TJUE respondió que Polonia había superado los valores límites aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub> reiteradamente y que *“una posible tendencia parcial a la baja puesta de relieve por los datos recabados que no conduzca, sin embargo, a que dicho Estado miembro cumpla los valores límite que debe observar no permite alterar la constatación del incumplimiento que le resulta imputable a estos efectos”*. El TJUE declaró que Polonia incumplió las obligaciones de la Directiva 2008/50, superándose los valores de PM<sub>10</sub> de forma reiterada, además de no haber transpuesto correctamente el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, por lo que fue condenada en costas.

-*“Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 26 de junio de 2019, asunto C-723/17”*. Esta sentencia tiene por objeto una cuestión prejudicial, planteada por el Tribunal Neerlandófono de Primera Instancia de Bruselas, Bélgica, relacionada con la Directiva 2008/50. El Tribunal pregunta en primer lugar si cuando se alega que un Estado miembro no ha ubicado sus puntos de muestreo de conformidad con la Directiva 2008/50, incumbe al órgano jurisdiccional particular, a instancia de los particulares directamente afectados, examinar si los puntos de muestreo están ubicados conforme a la Directiva y, en caso

contrario, tomar medidas frente a la autoridad nacional. En segundo lugar, pregunta si se supera el valor límite cuando, conforme a los resultados de medición de un punto de muestreo, se supera el valor límite en el promedio de un año natural o únicamente cuando *“se desprende de la media de los resultados de medición de todos los puntos de muestreo en una zona determinada”*. El TJUE respondió a la primera cuestión diciendo que corresponde al órgano jurisdiccional nacional que conoce de la demanda verificar que la ubicación de los puntos de muestreo cumplen los criterios de la directiva, y de no ser así, tomar medidas. En relación a la segunda cuestión, para superar el valor límite fijado por la Directiva para la media por año civil, *“basta con que se registre un grado de contaminación superior a ese valor en un punto de muestreo aislado”*.

-*“Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 24 de octubre de 2019, asunto C-636/18”*. En este reciente litigio, la Comisión Europea solicita que se declare que Francia ha incumplido la Directiva 2008/50, al superar de manera continuada los valores límites de las concentraciones de NO<sub>2</sub>. Francia alega que las medidas que ha tomado contra las concentraciones de NO<sub>2</sub> se ven obstaculizadas por el crecimiento demográfico y la evolución de los medios de transporte y que, a la hora de tomar la medida de restringir el tráfico en carreteras de mucho tráfico, hay que tener en cuenta las características de las urbanizaciones y las aglomeraciones de la zona. Francia indica que trata de evitar que las emisiones contaminantes se trasladen a otras zonas urbanas o a otras rutas de tráfico más pequeñas o inapropiadas, y que tiene en cuenta las necesidades de transporte de las poblaciones. También alega, entre otros motivos, que la superación de los valores límites de NO<sub>2</sub> se registraron en estaciones de medición ubicadas cerca de las carreteras principales y que algunas de esas estaciones de medición están más cercanas a las fuentes de emisión de NO<sub>2</sub> de lo que requiere la Directiva 2008/50. Además los niveles de NO<sub>2</sub> han bajado desde 2010. El TJUE responde que Francia ha incumplido sus obligaciones respecto a la Directiva, y no puede alegar problemas estructurales, y en cuanto a la situación de las estaciones de medición, la ubicación de los puntos de medición es fundamental para no comprometer el objetivo de la Directiva, que se ubiquen en base a los criterios establecidos en la Directiva. Y Francia en ningún momento dice que las estaciones de medición cerca de las carreteras principales incumplan la Directiva.

Por último, en cuanto al argumento de que la restricción del tráfico pueda afectar a la libre circulación de mercancías, tal y como se desprende de la *“Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011, asunto C-28/09”* apartados 117, 138 y 140, dicha

restricción puede ser apropiada para conseguir el objetivo de proteger el medio ambiente, siempre que no existan medidas menos restrictivas de libertad de movimiento, aunque obstaculice la libre circulación de mercancías. Es decir, el TJUE permite las restricciones de tráfico para proteger el medio ambiente, siempre que no existan medidas menos gravosas, lo cual legitima medidas como Madrid Central, en el sentido de que la restricción del tráfico en el centro de Madrid no es contrario al derecho europeo.

Por todo ello, el TJUE declaró que Francia había incumplido las obligaciones de la Directiva 2008/50, superándose los valores de NO<sub>2</sub> de forma continuada y condenó a Francia al pago de las costas.

### **3. TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA POR LOS ORGANISMOS NACIONALES ESPAÑOLES**

#### **3.1 El desarrollo del problema de la contaminación atmosférica a nivel estatal**

##### **3.1.1 La cuestión medioambiental en la Constitución Española de 1978**

El anteproyecto de la Constitución española de 1978, publicado el 5 de enero de 1978 en el Boletín Oficial de las Cortes número 44, estableció en el art 38.1 que *“Todos tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar el medio ambiente. La ley regulará los procedimientos para el ejercicio de este derecho.”* Finalmente, la Comisión Constitucional del Senado realizaría los cambios que llevaron la redacción actual de la Constitución Española de 1978, publicada en el BOE el 29 de diciembre de ese año, y entrando en vigor ese día. La CE menciona en el capítulo III del Título I *“De los principios rectores de la política social y económica”* el derecho a la protección de la salud (art 43) y el derecho de protección del medio ambiente (art 45), ambos estrechamente relacionados con los efectos de la contaminación atmosférica.

El art 41.1 CE indica que *“Se reconoce el derecho a la protección de la salud.”* Y el art 45.1 CE especifica que *“Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*.

Ambos derechos se encuentran encuadrados dentro de los principios rectores de la política social y económica, lo que significa que no se consideran verdaderos derechos fundamentales. El art 53.3 CE establece que *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*. Es decir, los principios rectores son los objetivos que deben perseguir los poderes públicos, y que por lo tanto obligan al legislador, tal como indica la *“STC 71/1982 de 30 de noviembre.”* al decir que *“Los principios proclamados en los apartados 1 y 3 del artículo 51, y lo que dispone el artículo 53.3, los dos de la Constitución, son previsiones constitucionales que obligan al legislador”*.

Sin embargo la protección de la salud y el medio ambiente, al estar encuadrados en los principios rectores, tienen una protección inferior a los derechos fundamentales. En el *“Auto del TC de 20 de julio de 1983”*, en relación al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el TC se pronuncia diciendo que *“Por lo que se refiere a los artículos... 45 de la CE., no dan lugar a derechos susceptibles de protección por el procedimiento de amparo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41.1 de la LOTC, y su pretendida violación por la Sentencia impugnada no es por lo tanto admisible para iniciar un procedimiento de este tipo”*.

Poco después, en el *“Auto del TC de 19 de diciembre de 1984”*, en relación al derecho a la protección de la salud del art 43.1 CE, especifica que *“...la Constitución establece el recurso de amparo sólo en defensa de los derechos y libertades referidos en su artículo 53.2 (art. 161. 1.b) de la CE., y este precepto acota aquellos derechos y libertades a los comprendidos en los artículos 14 a 29 más el 30.2 de la CE. a éstos se remite también el artículo 41.1 de la LOTC, por lo que obviamente el artículo 43 de la CE. queda al margen de la garantía del amparo constitucional”*<sup>38</sup>.

En cuanto a la definición de medio ambiente, según la *“STC 102/1995 de 26 de junio”*, *“el «medio ambiente» consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las*

---

<sup>38</sup> LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO.: *“El derecho a la protección del medio ambiente”*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Nº. 10, 1991, págs. 176-177.

*utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente («environment», «environnement», «Umwelt») es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo”.*

En cuanto al desarrollo del art 45 CE, es decir del derecho al medio ambiente, por parte del TC y la jurisprudencia judicial hay que destacar que *“en el proceso de elaboración del art. 45 CE se puede observar una clara tendencia antropocéntrica en la protección del medio ambiente. También en la jurisprudencia judicial muy condicionada por fenómenos de contaminación urbana, y especial del ruido se observa con claridad la tendencia antropocéntrica”*<sup>39</sup>.

Por último hay que destacar que, según la sinopsis del art 45 CE, por parte del Congreso de los Diputados<sup>40</sup> *“dentro de la jurisprudencia la STC 32/1983, de 28 de abril, parece acercarse a la tesis de que el derecho contenido en el artículo 45 es un derecho subjetivo perfecto de que son titulares todos los españoles y cuyo contenido viene determinado en gran parte por el desarrollo legislativo que exista en cada momento”*. Una opinión cada vez más consolidada, desde que entró en vigor la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/04/CE y 2004/35/CE.

### **3.1.2 El tratamiento del problema de la contaminación atmosférica por el legislador español a nivel estatal**

---

<sup>39</sup>VELASCO CABALLERO FRANCISO.: “Comentarios a la Constitución Española Tomo I Commemoración Del XL Aniversario De La Constitución”, Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Primera Edición, octubre de 2018, Madrid, págs. 1368-1369.

<sup>40</sup><https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2>

Como se explicó al comienzo del trabajo, la primera ley de derecho medioambiental propiamente dicha, fue la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972. Más adelante la CE de 1978 menciona el derecho a la protección de la salud (art 43) y el derecho de protección del medio ambiente (art 45), ambos muy relacionados con la contaminación atmosférica.

Entrando en el problema de la contaminación atmosférica, la ley más importante a nivel estatal es la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. El capítulo I está dedicado a las disposiciones generales, donde hay que destacar que su objeto (art 1) es *“establecer las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica.”* y su ámbito de aplicación se circunscribe a los contaminantes atmosféricos, excluyendo materias como los ruidos y vibraciones, las radiaciones, y los contaminantes biológicos, que se regulan por su normativa específica (art 2, en relación con los contaminantes del anexo I). También hay que destacar la definición de contaminación atmosférica, definida por la ley como *“La presencia en la atmósfera de materias, sustancias o formas de energía que impliquen molestia grave, riesgo o daño para la seguridad o la salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza.”*(art 3 apartado e ).

En el capítulo II, titulado evaluación y gestión de la calidad del aire, hay que resaltar que, a la hora de establecer los objetivos de la calidad del aire (art 9 en relación con el anexo III), se tienen en cuenta criterios muy diversos, no solo la exposición a las poblaciones humanas, a la fauna y flora, que también, sino además la viabilidad económica y técnica, las condiciones climáticas, los mecanismos específicos de formación de cada contaminante o el patrimonio histórico expuesto a los contaminantes, lo cual da a entender que el problema de la contaminación atmosférica va más allá de afectar solo al medioambiente o a la salud. El capítulo III se dedica a la previsión y control de las emisiones, el IV a la planificación, el V a los instrumentos de fomento de protección de la atmósfera, y el VI al control, inspección, vigilancia y seguimiento. Por último, el capítulo VII trata del régimen sancionador. Establece infracciones leves, graves y muy graves. Las sanciones son de diversos tipos, desde multas de hasta 2.000.000 €, a la prohibición o clausura de instalaciones, precintado de equipos, máquinas o productos, suspensión de autorizaciones relacionadas con la contaminación atmosférica, publicación de las sanciones en los medios oportunos, etc. También es posible que exista responsabilidad penal; en cuyo caso según el art 33 *“La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa en*

*los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, del hecho y del fundamento.”. En el caso en que no haya responsabilidad penal, continuará la tramitación del expediente sancionador.*

Otra legislación relevante es el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, y el Real Decreto 39/2017, de 27 de enero, que lo modifica. *“Este Real Decreto pretende adaptar el ordenamiento jurídico español en materia de evaluación y gestión de la calidad del aire a la Directiva 2008/50/CE, desarrollar reglamentariamente la Ley 34/2007 en los temas relativos a calidad del aire y simplificar la normativa nacional en dicha materia”*<sup>41</sup>.

En la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), hay que destacar el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental y una mayor regulación del acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales como una acción popular en asuntos medioambientales.

En cuanto a los planes de calidad del aire a nivel estatal, actualmente está en vigor el Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II), cuyos objetivos son *“garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de calidad del aire en todos los ámbitos (nacional, europeo e internacional); reducir los niveles de emisión a la atmósfera de los contaminantes con mayor impacto sobre la salud y los ecosistemas; mejorar la información disponible en materia de calidad del aire y así fomentar la concienciación de la ciudadanía; y abordar la problemática de las superaciones del valor objetivo de ozono troposférico para la protección de la salud”*<sup>42</sup>.

Por último, hay que destacar que el 27 de septiembre de 2019, el Gobierno aprobó en el Consejo de Ministros el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica que envió a la Comisión Europea que, según el Consejo de Ministros, *“permitirá reducir de manera muy significativa los niveles de contaminación de*

---

<sup>41</sup><https://www.cienciasambientales.com/es/legislacion-ambiental/real-decreto-1022011-de-28-de-enero-relativo-a-la-mejora-de-la-calidad-del-aire-1847>

<sup>42</sup><https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/151217-enlaceaire.aspx>



*compuestos y sustancias muy nocivas para la salud, en cumplimiento de los compromisos establecidos para España en la Directiva de Techos Nacionales de Emisión para 2030”<sup>43</sup>.*

### **3.2 El desarrollo del problema de la contaminación atmosférica por la Comunidad Autónoma de Madrid**

Las CCAA se encuentran obligadas a establecer planes de calidad del aire, aunque esta afirmación ha supuesto litigios. Un ejemplo de ello es la “*STSJ de Castilla y León 3834/2018 de 19 de octubre.*” En este litigio, la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León solicitó que se declare la obligación de la Junta de Castilla y León de elaborar y aprobar los preceptivos Planes de Calidad del Aire para las zonas y aglomeraciones de la Comunidad, citando algunas zonas de la misma donde era necesario tomar medidas de forma urgente. La Administración demandada se opone y como motivo de fondo alega que “*si bien los valores registrados son elevados no llegan a ser peligrosos para la salud humana, al igual que ocurre en la mayor parte del territorio nacional, estamos ante una cuestión que debe ser tratada a nivel nacional y aduce la necesidad previa de contar con un Plan Nacional, que ya se ha comunicado al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente*”.

El TSJ respondió diciendo que el art 16.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, establece que: “*Las comunidades autónomas, en los plazos reglamentariamente establecidos, adoptarán como mínimo los siguientes planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, así como para minimizar o evitar los impactos negativos de la contaminación atmosférica: a) De mejora de la calidad del aire para alcanzar los objetivos de calidad del aire en los plazos fijados, en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen dichos objetivos*”. Y el art 24 del Real Decreto 102/2011, de 28 enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, añade que: “*Cuando en determinadas zonas o aglomeraciones los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso, las comunidades autónomas aprobarán planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de*

---

<sup>43</sup>[https://www.miteco.gob.es/es/prensa/190927npprogramanacionaldecontroldecontaminacionatmosferica\\_tcm30-501992.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/190927npprogramanacionaldecontroldecontaminacionatmosferica_tcm30-501992.pdf)

*conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en el anexo I”.*

La existencia de Planes nacionales, no excluye el deber de las Administraciones autonómicas de elaborar sus propios planes, por lo tanto *“no puede mantenerse, como pretende la Administración demandada, que con carácter previo al desarrollo de los planes regionales sea necesario contar con un plan nacional, pues, como se ha expuesto antes, se trata de instrumentos independientes, aunque, eso sí, con la necesaria interrelación y coherencia entre ambos, existiendo ya un Plan Nacional de calidad del aire y Protección de la Atmósfera, como se evidencia en la propia contestación, cuyo alcance temporal concluyó en 2016”* (Actualmente está en vigor el Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II)). Por lo tanto, el TSJ estimó el recurso contencioso administrativo y declaró la obligación de la CA de Castilla y León, de elaborar y aprobar los Preceptivos Planes de Calidad del Aire en diversas zonas de la Comunidad Autónoma; además de imponer las costas a la Administración autonómica demandada.

La medida más importante en la lucha contra la contaminación atmosférica por parte de la Comunidad Autónoma de Madrid es la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid (2013-2020), Plan Azul +. Este plan tiene el objetivo de *“mejorar la calidad del aire de la Comunidad de Madrid, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero e implantar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático”*. Este plan tiene un alcance tanto sectorial (afectando al transporte, la industria, la residencia, el comercio, la agricultura etc.) como horizontal (medidas que afectan a la formación, información, investigación, fiscalidad, planificación, adaptación al cambio climático, etc.)<sup>44</sup>.

También hay que destacar el *“Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en la Comunidad de Madrid.”*. Este decreto, que desarrolla el Plan Azul +, se centra el protocolo durante episodios de alta contaminación de NO<sub>2</sub> en la Comunidad Autónoma de Madrid.

---

<sup>44</sup> <http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/estrategia-calidad-del-aire-y-cambio-climatico-comunidad>

En función de los niveles de NO<sub>2</sub>, se establecen 3 niveles de actuación, que son información y preaviso, aviso y alerta; y a su vez se establecen 4 escenarios en caso de que se produzca una situación meteorológica desfavorable<sup>45</sup>.

Las medidas pueden ser informativas, de promoción del transporte público, de restricción del tráfico y de reducción de emisiones en los sectores productivos, cada una con 2 niveles. Algunas de estas medidas son las que establecen los Ayuntamientos correspondientes en su Protocolo de Actuación Local, otras son coordinadas con los Ayuntamientos y otras son independientes. Estas decisiones pueden ser de carácter voluntario u obligatorio. En cuanto a las medidas de restricción del tráfico, la Comunidad Autónoma de Madrid no prohíbe directamente la circulación de vehículos por determinadas zonas pero en una de las medidas de restricción del tráfico se remite a lo que “establezca el Ayuntamiento correspondiente en su Protocolo de Actuación Local”. Y el Ayuntamiento de Madrid, en su Protocolo de actuación para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno, sí contempla la prohibición de algunos tipos vehículos a motor en determinados lugares si se dan las circunstancias adecuadas. Este protocolo se verá en detalle más adelante.

Otra medida relevante es el “Decreto 36/2017, de 28 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para el Cambio Climático”. El Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para el Cambio Climático queda adscrito a la Viceconsejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio que tiene “sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Comunidad de Madrid” que, además de “Coordinar las actuaciones de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con las actuaciones que lleven a cabo, y que tengan relevancia, para la lucha contra el cambio climático.” (art 2), tiene entre otras funciones, la de “Impulsar y participar en la revisión de la Estrategia regional sobre calidad del aire y cambio climático”.

Por último hay que destacar que, el 13 de noviembre de 2019, la Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad anunció que “La Comunidad de Madrid avisará a los ayuntamientos con una antelación de 48 horas, o incluso 72,

---

<sup>45</sup> DECRETO 140/2017, de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en la Comunidad de Madrid, págs 22-26.

sobre posibles episodios de contaminación.” Hay que indicar que “la información recopilada a través del proyecto SISPAIR (Sistema de Predicción de la Calidad del Aire) (descrito como pionero en España) permitirá aplicar con antelación el Protocolo Marco de la Comunidad de Madrid, así como el de los 15 municipios de más de 75.000 habitantes que tienen la obligación de elaborar su propio protocolo en el ámbito local”<sup>46</sup>.

### **3.3 La regulación del problema de la contaminación atmosférica por el Ayuntamiento de Madrid**

#### **3.3.1 Planes anticontaminación: Plan A y Madrid 360**

Para poder analizar la respuesta del Ayuntamiento de Madrid a la contaminación atmosférica, es importante saber cuáles son los niveles de contaminación atmosférica en la ciudad de Madrid y es por eso que se analizará de forma paralela a la legislación; esto es así porque, tal y como dijo el jurista Celso en el Digesto, “*saber las leyes, no es entender sus palabras, sino penetrar en el sentido y la mente de ellas*”<sup>47</sup>. (D.1.3.17).

Los recientes planes anticontaminación del Ayuntamiento de Madrid se han visto envueltos en una gran polémica y se han utilizado como arma electoral.

En el Acuerdo de 21 de septiembre de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid (BOAM de 26 de septiembre de 2017), se aprobó el Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid y Cambio Climático (Plan A), que actualmente está vigente. En ese acuerdo se contempló la creación de un área en el Distrito Centro de la ciudad que responda a un modelo de movilidad urbana de bajas emisiones contaminantes. Esto se concretó en la Ordenanza de Movilidad Sostenible aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid mediante el Acuerdo de 5 de octubre de 2018 (BOCM de 23 de octubre de 2018) que desarrolló jurídicamente el Plan A, y creó la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central” que entró en funcionamiento el 30 de noviembre de 2018<sup>48</sup> y

---

<sup>46</sup><http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/estrategia-calidad-del-aire-y-cambio-climatico-comunidad>

<sup>47</sup>GÓMEZ MARIN MANUEL, GIL Y GÓMEZ PASCUAL,.: “Cuerpo del Derecho Civil ó sea Digesto, Código, Novelas é Instituta de Justiniano en castellano y latin Tomo I” Ed. Imprenta de Ramon Vicente, Cuesta de Santo Domingo, número 10, Madrid. 1872, página 42.

<sup>48</sup><https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Madrid-Central-entra-en-funcionamiento-el-proximo-30-de>

que actualmente sigue en vigor, recogida en el art 23 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible.

La zona de bajas emisiones (ZBE) “Madrid Central” sustituyó al modelo de Áreas de Prioridad Residencial (APR). El art 21 de dicha ordenanza define la zona de bajas emisiones (ZBE) como *“el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas debidamente delimitadas que presenten continuidad geográfica, en que se implanten medidas de regulación de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, para la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico”*.

En cuanto a la restricción del tráfico, el art 23.3.2 de la ordenanza indica que *“salvo en los casos que se exceptúan en esta Ordenanza, no se permite el acceso de vehículos al interior del área de Madrid Central exclusivamente para atravesar ésta”* y, a continuación, se explican los criterios de acceso de vehículos, muy bien resumidos, en el portal del Ayuntamiento, que dice lo siguiente:

*“Los residentes, personas con movilidad reducida y servicios de seguridad y emergencias pueden acceder con sus vehículos a Madrid Central. También se han previsto una serie de excepciones, moratorias y horarios para algunos colectivos por su función o características. Para los vehículos que no cuenten con excepciones o moratorias se aplican los siguientes criterios generales:*

*Los vehículos con etiqueta ambiental 0 Emisiones podrán circular y estacionar en zona SER sin restricción horaria.*

*Los vehículos con etiqueta ECO podrán entrar y estacionar en la zona SER en horario regulado un máximo de 2 horas.*

*Los vehículos con etiqueta C o B podrán acceder únicamente para aparcar en un aparcamiento de uso público, garaje privado o reserva de estacionamiento no dotacional”<sup>49</sup>.*

---

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones/Informacion-general/Madrid-Central-Informacion-General/?vgnextfmt=default&vgnextoid=adf85eb4f8fb6610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

<sup>49</sup><https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones/Informacion-general/Madrid-Central-Informacion-General/?vgnextfmt=default&vgnextoid=a67cda4581f64610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=088e96d2742f6610VgnVCM1000001d4a900aRCRD>

La medida de restricción del tráfico tiene la finalidad de reducir la contaminación, en especial el NO<sub>2</sub>. En el caso de la ciudad de Madrid, según una noticia de 4 de enero de 2019, *“En 2018, por noveno año consecutivo, Madrid incumplió la legislación europea sobre los límites legales de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>)”*<sup>50</sup> y en ese mismo año, se superó el valor límite 40 microgramos de NO<sub>2</sub> de media anual en 7 de las 24 estaciones de la red de vigilancia de calidad del aire del Ayuntamiento de Madrid. Además, desde el 1 de enero de 2020 los vehículos sin etiqueta medioambiental no pueden aparcar en la zona SER (Servicio de Estacionamiento Regulado) de Madrid<sup>51</sup>.

Hay que destacar que, según el *“Estudio para la cuantificación de la contribución de fuentes a los niveles de calidad del aire en el municipio de Madrid”*<sup>52</sup>, de septiembre de 2017, elaborado por la Fundación para el Fomento de Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), se indica que en *“los resultados de la simulación para la concentración media anual de NO<sub>2</sub> para el año 2012 (“caso base”), hay que destacar que “se puede apreciar que los niveles más altos de concentración en el municipio de Madrid están localizados en el centro de la ciudad y muy especialmente en zonas relacionadas con las vías principales de comunicación tales como el eje de la Castellana, Calle 30 y M-40”*. A pesar de que el informe es de 2017, se aclara que *“en este caso, los datos de entrada de emisiones para incorporar en este sistema, corresponden al año 2012, elegido como año de referencia por ser el último con datos disponibles en cuanto a inventarios oficiales de emisión común en todos los dominios en el momento de iniciar los trabajos, es decir en el ámbito internacional, nacional, autonómico y local”*.

Respecto a la incidencia del tráfico de vehículos en el nivel de NO<sub>2</sub>, en el *“Inventario de emisiones de contaminantes a la atmósfera en el municipio de Madrid 2016, Documento 1- Resumen de las emisiones (periodo 1999-2016), Julio 2018”*<sup>53</sup>, elaborado por los mismos autores de antes, se destaca que, en el año 2016, el 46,9 % de las

---

<sup>50</sup><https://www.elmundo.es/madrid/2019/01/04/5c2e5e4f21efa049438b45ef.html>

<sup>51</sup><http://www.rtve.es/noticias/20191231/coches-sin-pegatina-medioambiental-no-podran-aparcar-desde-1-enero-zona-ser-madrid/1994697.shtml>

<sup>52</sup>Fundación para el Fomento de Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid (UPM).: *“Estudio para la cuantificación de la contribución de fuentes a los niveles de calidad del aire en el municipio de Madrid”*, septiembre de 2017, págs 6-8.

<sup>53</sup>Fundación para el Fomento de Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid (UPM).: *el “Inventario de emisiones de contaminantes a la atmósfera en el municipio de Madrid 2016, Documento 1- Resumen de las emisiones (periodo 1999-2016)”*, julio 2018, págs. 30-34.

emisiones de óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) (que se refiere a la combinación de óxido nítrico (NO) y dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>))<sup>54</sup> en el Ayuntamiento de Madrid fueron de tráfico rodado; una cifra más baja que en 1999, cuando supuso el 69,7 %. En cuanto a las instalaciones de calefacción, a las que la opinión pública suele asociar un porcentaje elevado de contaminación en el Ayuntamiento de Madrid, según este informe, el RCI (Residencial/Comercial/Institucional) que incluye este supuesto, supuso el 18,1 % de las emisiones de NO<sub>x</sub> en 2016; una cifra más alta que en 1999, donde supuso el 10,3 %. En el caso de los gases de efecto invernadero (GEI), en 2016, el tráfico rodado supuso el 34,1 % del total y en el CO<sub>2</sub> el 40,6 %. En el caso del RCI, supuso en 2016, el 31,0 % de las emisiones de GEI, y el 37,1 % de CO<sub>2</sub>.

Respecto al tráfico rodado antes citado, hay que aclarar, que según el Plan A, *“el análisis de las emisiones contaminantes del parque circular de la ciudad de Madrid permite concluir que los vehículos tipo turismo (excluidos taxis) son responsables de aproximadamente el 65% de las emisiones de óxidos de nitrógeno, el 72% de partículas y del 73% de dióxido de carbono procedente del tráfico rodado”*<sup>55</sup>.

En cuanto a los resultados de esta medida, el informe de *“Evaluación del efecto del plan de calidad del aire y cambio climático de la ciudad de Madrid”*<sup>56</sup>, de septiembre de 2017, de los mismos autores, se expone que respecto a la media anual de NO<sub>2</sub>, *“los resultados de la simulación pronostican un claro descenso de los niveles de concentración de NO<sub>2</sub> en 2020 para todo el dominio y más concretamente para el municipio de Madrid, como consecuencia de las reducciones consideradas para el año 2020 (aproximadamente un 20%).”* Aun así, este informe destaca que *“no es posible garantizar que el Plan A sea suficiente para dar cumplimiento al valor límite anual en todas las ubicaciones, especialmente, aquellas de tráfico”* y que *“los resultados apuntan a que Madrid no tendrá ninguna dificultad en cumplir con los valores legales preceptivos para el material particulado si se implementan las actuaciones previstas en el Plan, pero éstas podrían resultar insuficientes para llegar a los niveles propuestos por la Organización Mundial de*

---

<sup>54</sup><http://www.prtr-es.es/NOx-oxidos-de-nitrogeno,15595,11,2007.html>

<sup>55</sup>Ayuntamiento de Madrid, Plan A: Plan de Calidad del Aire y Cambio climático de la Ciudad de Madrid, pág 88, septiembre de 2017.

<sup>56</sup>Fundación para el Fomento de de Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid (UPM).: *“Evaluación del efecto del plan de calidad del aire y cambio climático de la ciudad de Madrid”*, septiembre de 2017, pág 7 y 21.



la Salud.” Esto es así porque, en el caso de las partículas, las directrices de la OMS son más estrictas que los valores límite fijados por la UE<sup>57</sup>.

En mayo de 2019, en 14 de las 24 estaciones, se registraron los niveles más bajos de NO<sub>2</sub> en una década; esta reducción es muy acusada dentro del perímetro de Madrid Central, pero también se ha reducido significativamente en las zonas circundantes, lo que descarta un efecto frontera, al contrario, se ha producido un efecto contagio<sup>58</sup>. E incluso, *“Un informe sitúa a Madrid Central como la zona de bajas emisiones de la UE más efectiva contra la polución”*<sup>59</sup>, reduciendo en un 32% el NO<sub>2</sub> dentro del perímetro de Madrid Central. En su primer año, el interior de Madrid Central redujo un 20% la contaminación de NO<sub>2</sub>, pero hay bajadas significativas en el resto de la ciudad (21 de 24 estaciones de medición respecto a la media de los nueve años anteriores), no pudiéndose achacarse a la climatología y confirmando el efecto contagio<sup>60</sup>.

Por lo tanto, en base a estos datos, se llega a la conclusión de que la medida de restricción del tráfico en el centro de Madrid es necesaria; cuestión distinta es el matiz de hasta dónde debe llegar dicha restricción, que también es muy polémica y que sufrirá cambios con Madrid 360. A nivel internacional, esta medida tampoco es nueva, ya que se aplica en ciudades como París, Roma, Berlín y Londres, aunque en el último caso no hay una restricción del tráfico en sentido estricto, sino que se aplica un peaje para poder acceder al centro de la ciudad<sup>61</sup>; e incluso hay un precedente en el derecho romano, ya que en la *“Lex Iulia Municipalis”* promulgada por Julio César en el año 45 a. C, se restringía el tráfico de vehículos en Roma<sup>62</sup>, en concreto se indica que *“En las calles, cuyo trayecto esté trazado o se vaya a trazar en la ciudad de Roma dentro de la construcción cerrada, está prohibido pasadas las Calendas [principio de mes] de enero conducir o dejar conducir un vehículo de carga desde el alba hasta la décima hora”* *“(14:13 horas en invierno y 15:46 horas en verano)”*.<sup>63</sup> También se especifica los vehículos exentos, donde se incluye a *“los generales victoriosos que no se veían obligados a hacer sus marchas triunfales a pie, los sacerdotes que participaban en actos de culto, y los carros que estuvieran ocupados en construcciones de interés público y la recogida de basuras”*.

---

<sup>57</sup> <http://www.murciasalud.es/pagina.php?id=244308&idsec=1573>

<sup>58</sup> [https://elpais.com/ccaa/2019/06/03/madrid/1559559444\\_134606.html](https://elpais.com/ccaa/2019/06/03/madrid/1559559444_134606.html)

<sup>59</sup> [https://elpais.com/sociedad/2019/09/11/actualidad/1568186246\\_149449.html](https://elpais.com/sociedad/2019/09/11/actualidad/1568186246_149449.html)

<sup>60</sup> [https://elpais.com/sociedad/2019/11/28/actualidad/1574946554\\_380799.html](https://elpais.com/sociedad/2019/11/28/actualidad/1574946554_380799.html)

<sup>61</sup> <https://www.larazon.es/local/madrid/asi-se-restringe-el-trafico-en-otras-ciudades-BO13847017/>

<sup>62</sup> <https://gladiatrixenlaarena.blogspot.com/2015/09/trafico-en-la-antigua-roma.html>

<sup>63</sup> [http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA\\*/Hora.html](http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA*/Hora.html)



Aunque esta medida no tenía que ver con la contaminación sino con la finalidad de regular el gran volumen de tráfico de vehículos que había en la ciudad, que generaba atascos y contaminación acústica.

El Plan A es mucho más amplio que Madrid Central aunque esta sea su medida más polémica y conocida. El programa de acción incluye acciones de movilidad sostenible, regeneración urbana, adaptación al cambio climático y sensibilización ambiental y cooperación con otras Administraciones. Entre las medidas más relevantes relacionadas con la contaminación atmosférica, hay que destacar medidas tan dispares como el objetivo de la eliminación del uso del carbón en las instalaciones de calefacción en 2020, *“la adaptación de las normas de funcionamiento del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) con criterios de calidad del aire”* (por ejemplo, a partir de 2020, los vehículos sin distintivo ambiental de la DGT no podrán usar este servicio, excepto los residentes en su propio barrio) o la *“limitación de la circulación a vehículos sin distintivo ambiental en el término municipal”* en 2025.

Para aclarar este último punto hay que indicar que los vehículos sin distintivo ambiental son aquellos de gasolina anteriores al año 2000 y de diésel previos a 2006<sup>64</sup>. Es decir, estos vehículos a los cuales se les prohibirá circular por Madrid, tendrán en 2025 entre 19 y 25 años, como poco, Madrid 360 conservará esta medida, que se justifica, en que los vehículos nuevos contaminan menos, gracias a las restricciones legales y las mejoras tecnológicas.<sup>65</sup> En este sentido, hay que resaltar que *“el parque de vehículos de Madrid destaca por el elevado porcentaje de vehículos diésel y la media de antigüedad se sitúa en un promedio de 9,3 años*, según el propio documento explicativo de Madrid 360’<sup>66</sup>.

Como se explicó anteriormente, el 15 de junio de 2019, se produjo un cambio en la Alcaldía de Madrid, y el nuevo Alcalde, en una de sus primeras medidas, decidió el 17 de junio acabar con las restricciones a los vehículos privados en el centro de Madrid eliminando las multas a partir del 1 de julio, aunque poco después, el 5 de julio, el Juzgado 24 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid paralizó la medida e impuso como

---

<sup>64</sup><http://www.rtve.es/noticias/20190930/coches-distintivo-medioambiental-podran-circular-madrid-central-si-llevan-menos-dos-ocupantes/1980357.shtml>

<sup>65</sup> <http://www.dicyt.com/noticias/analizan-la-evolucion-de-las-emisiones-contaminantes-de-los-vehiculos>

<sup>66</sup> Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, Ayuntamiento de Madrid.: *“Avance de la estrategia de sostenibilidad ambiental, Madrid 360”*, septiembre de 2019, pág 24.

*“medida cautelar provisionalísima”* suspender la moratoria de multas<sup>67</sup>. Además llegó a la Alcaldía prometiendo *“revertir Madrid Central a la situación en la que se encontraba anteriormente”*<sup>68</sup>.

Durante la moratoria de multas, la contaminación subió notablemente en Madrid Central<sup>69</sup>, y hay que destacar que cuando entró en vigor Madrid Central el 30 de noviembre de 2018 existió un periodo de prueba del sistema informático de gestión de multas desde enero hasta el 15 de marzo de 2019. El Magistrado, en el Auto de 5 de julio de 2019 (Procedimiento Ordinario 298/2019), decidió suspender la moratoria de multas, alegando que la no adopción de la medida de suspensión cautelar de la actuación impugnada *“habría producido una evidente emisión de gases contaminantes en la Zona de “Madrid Central” por la entrada de vehículos contaminantes no autorizados, que al no ser sancionados durante el periodo de aviso, entrarán sin limitación ni control alguno, en una zona sujeta a restricciones permanentes”* añadiendo, poco después, que Madrid Central *“en ningún caso ha sido dejada sin efecto por la actuación recurrida, habiéndose implantado definitivamente desde el 16 de marzo de 2019, sin que se aprecie que se haya producido modificación sustancial alguna”*. Poco después, el 16 de julio, el Juzgado 7 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid también acordó mediante auto, como medida cautelar, suspender la moratoria de multas en Madrid Central.

La cuestión de las multas no es el único litigio que afecta a Madrid Central. El 21 de noviembre de 2018, la Comunidad Autónoma de Madrid interpuso un recurso contencioso administrativo contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible, publicada en el BOCM el 23 de octubre de 2018 y que incluye Madrid Central, alegando que la Ordenanza invade competencias autonómicas<sup>70</sup>. Uno de los argumentos más interesantes es donde se afirma que Madrid Central no comprende las zonas más contaminadas de la ciudad, alegando que solo 2 de las 15 estaciones donde se superó el valor límite de 40 microgramos de NO<sub>2</sub> por metro cúbico de media anual en los años 2015, 2016 y 2017 se encuentran dentro del perímetro de Madrid Central y que, por lo tanto, las otras 13 estaciones carecen de protección. De manera que, además de vulnerarse el principio de no

---

<sup>67</sup> [https://elpais.com/ccaa/2019/07/05/madrid/1562342538\\_492513.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/05/madrid/1562342538_492513.html)

<sup>68</sup> <https://www.elmundo.es/madrid/2019/05/28/5cec1ddbfc6c8302708b4594.html>

<sup>69</sup> [https://elpais.com/ccaa/2019/07/11/madrid/1562845282\\_654864.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/11/madrid/1562845282_654864.html)

<sup>70</sup> <https://www.elmundo.es/madrid/2018/11/21/5bf5518be5fdeacb458b458e.html>

discriminación, se llega a la conclusión de que *“la no entrada en vigor de la Ordenanza no supone ningún peligro”*<sup>71</sup>.

Considero que este argumento es erróneo dado que como se ha demostrado, en informes ya expuestos, la reducción de NO<sub>2</sub> ha sido generalizada en la ciudad a nivel global, no solo en Madrid Central y, por lo tanto, el resto de vecinos de fuera del perímetro también se ven beneficiados; además de que es necesario tomar medidas más duras, debido el incumplimiento reiterado de los niveles de NO<sub>2</sub>. En la actualidad, el litigio sigue en curso.

Actualmente se encuentra en proyecto la estrategia de sostenibilidad ambiental Madrid 360 que entrará en vigor con la nueva ordenanza de Calidad del Aire y Sostenibilidad. Este proyecto trae importantes novedades respecto al plan anterior aunque sin suponer una ruptura, dado que se mantiene la zona de bajas emisiones.

Entre las novedades, hay que destacar<sup>72</sup> que la eliminación de las calderas de carbón se pospone de 2020 al 1 de enero de 2022, se permitirá el acceso de vehículos C con alta ocupación (dos o más ocupantes) al Distrito Centro y se equipará a los comerciantes de la zona como los residentes en el Distrito Centro. También es resaltable que se va a peatonalizar la Puerta del Sol y su entorno, se construirán 15.000 plazas de aparcamiento y se creará un bosque metropolitano en la ciudad de 600 hectáreas, plantándose más de 100.000 árboles en la ciudad entre otras muchas medidas.

El acceso de vehículos C con alta ocupación (dos o más ocupantes) al Distrito Centro (hasta ahora, solo pueden acceder a Madrid Central únicamente para aparcar en un aparcamiento de uso público, garaje privado o reserva de estacionamiento no dotacional; ahora esto no será necesario y podrán circular libremente por el centro de Madrid sin el requisito del aparcamiento) es una medida muy polémica y en mi opinión errónea por varios motivos. Como se ha expuesto anteriormente, Madrid ha superado los niveles permitidos de NO<sub>2</sub> y el tráfico rodado supone el 46,9 % de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) (que se refiere a la combinación de óxido nítrico (NO) y dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) de la ciudad). Según el estudio del parque circulante de la ciudad de

---

<sup>71</sup> Recurso contencioso administrativo, interpuesto por la CCAA de Madrid contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión de 5 octubre de 2018, y publicada en el BOCM en fecha 23 de octubre de 2018, págs. 10-11.

<sup>72</sup> <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/madrid-360-la-estrategia-para-cumplir-con-los-objetivos-de-calidad-del-aire-de-la-union-europea/>

Madrid en 2017<sup>73</sup>, los vehículos con distintivo C suponen el 31,32% de los turismos, el 20,96 % de los vehículos ligeros y el 30,93 % de los vehículos pesados y, dentro del tráfico rodado, los turismos, que es el ejemplo más significativo, representaron el 78,62 % del parque automovilístico en Madrid en 2018, según datos del documento explicativo de Madrid 360. Es decir, con esta medida, podría circular libremente por el centro de Madrid, en potencia, un tercio más de vehículos, que suponen casi la mitad de las emisiones de NO<sub>x</sub> en Madrid (contando los vehículos a nivel global, sin tener en cuenta las etiquetas medioambientales), que a su vez incluye el NO<sub>2</sub>, respecto del cual llevamos superando los niveles permitidos por la UE casi una década, aún con medidas más restrictivas, y además el propio documento de Madrid 360 no explica, por el momento, cómo va a controlar que los vehículos C tengan un mínimo de 2 ocupantes. Y respecto a los datos concretos de las emisiones de NO<sub>x</sub><sup>74</sup> y las etiquetas medioambientales, los vehículos C más contaminantes (0,29 g/km) contaminan notablemente más que los vehículos ECO (0,17 g/km) y CERO (0,05 g/km) más contaminantes. La cuestión del distintivo ambiental la analizaré dentro de poco.

### 3.3.2 Resto de normativa municipal destacada

En cuanto al resto de la normativa municipal, relacionada con la calidad del aire, hay que destacar el protocolo de actuación para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en la ciudad de Madrid. Este protocolo cuenta con tres niveles de actuación (preaviso, aviso y alerta), y cuatro escenarios, más un escenario de alerta. Según la introducción del Protocolo, *“el umbral de alerta para el dióxido de nitrógeno no se ha superado en ninguna ocasión en el municipio de Madrid pero sí el valor límite horario en varias de las estaciones de la red”*. Si se diera el escenario de alerta, se podrían aplicar medidas tan extremas y desconocidas para la opinión pública como la *“prohibición de la circulación en todo el término municipal a los vehículos a motor, incluidos ciclomotores,*

---

<sup>73</sup> Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, Ayuntamiento de Madrid.: *“Estudio Del Parque Circulante de la Ciudad De Madrid”*, 2017, pág. 19.

<sup>74</sup> <https://www.ocu.org/coches/coches/noticias/emisiones-contaminantes-vehiculos#>

que no tengan la clasificación ambiental de “CERO EMISIONES” o “ECO en el Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico”<sup>75</sup>.

#### 4. LA COP25

##### 4.1 La COP25

La COP25 es la vigésimo quinta Conferencia de las Partes (COP) que “*es el órgano de decisión supremo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*”<sup>76</sup> (CMNUCC). Es conocida popularmente como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2019 o Cumbre del Clima. Originalmente se iba a celebrar en Brasil, pero renunció; Chile asumió la presidencia y organización de la COP25, pero también tuvo que renunciar a organizar la Cumbre debido a los disturbios del país. La COP25 se celebró en Madrid, pero Chile conservó la presidencia de la Cumbre<sup>77</sup>. Estaba previsto que la conferencia se iniciara el 2 diciembre y acabara el 13 de ese mismo mes, no obstante, debido a la falta de acuerdo, hubo un día y medio de prórroga, finalizando el 15 de diciembre, convirtiéndose así en la Cumbre del clima de la ONU más larga de la historia<sup>78</sup>.

En esta cumbre, se aprobó el 15 de diciembre de 2019 el acuerdo “*Chile-Madrid Tiempo de actuar*”. Entre las medidas adoptadas, hay que destacar que “*Los países deberán presentar compromisos climáticos antes de la próxima cumbre del clima de Glasgow, de modo que Naciones Unidas pueda elaborar un Informe de Síntesis previo a la COP26 que indique dónde estamos respecto al objetivo del Acuerdo de París de mantener la temperatura del planeta por debajo de 1,5°C*”<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Ayuntamiento de Madrid.: “*Protocolo de actuación para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno en la ciudad de Madrid*”, diciembre de 2018, pág 8.

<sup>76</sup> <https://www.cop25.cl/#/equipo-y-presidencia>

<sup>77</sup> <http://www.rtve.es/noticias/20191101/madrid-sera-sede-cumbre-del-clima-onu-tras-renunciar-chile-protestas/1987542.shtml>

<sup>78</sup> <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/ciencia/2019/12/15/5df6054afdddf99098b45cd.html>

<sup>79</sup> Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España.: “*La COP25 sienta las bases para que los países sean más ambiciosos ante la emergencia climática*”, clausura de la cumbre del clima, nota de prensa, 15 de diciembre de 2019, pág 2.

Otra medida importante es el acuerdo de dar directrices al Fondo Verde del Clima para que amplíe su financiación y que, por primera vez, destinará recursos para las pérdidas y daños de los países más vulnerables afectados por fenómenos climáticos extremos. *“Además, nace la Red de Santiago que permitirá catalizar asistencia técnica de organizaciones y expertos a estos países vulnerables, mejorando así su capacidad de respuesta a los efectos del calentamiento”*. Esta fue una de las cuestiones más solicitadas por los pequeños Estados Insulares.

En cuanto al resto de medidas relevantes en el acuerdo *“Chile-Madrid Tiempo de actuar”*, hay que destacar la creación de un nuevo Plan de Acción de Género, la reivindicación del multilateralismo y la ciencia, la importancia de la dimensión social, el impulso a la acción de los actores no gubernamentales y la relevancia de los océanos y usos del suelo.

Por último, en cuanto a los mecanismos de mercado, *“la regulación de los mercados de carbono ha sido uno de los temas más debatidos durante esta COP (desarrollo del artículo 6 del acuerdo de París). Inicialmente incluido en el documento, finalmente se decidió su debate por separado. Muchos delegados habían anticipado que en este punto es mejor un no acuerdo, a un mal acuerdo”*<sup>80</sup>. El acuerdo de París entrará en vigor en enero de 2020, incluido el artículo 6, aunque sin desarrollarse (se pretendía *“desarrollar los futuros mercados de carbono para la compraventa de emisiones de CO<sub>2</sub>”*<sup>81</sup>), lo cual supone el gran fracaso de la cumbre.

En cuanto a la valoración de la cumbre, el Secretario General de la ONU António Guterres afirmó que *“estoy decepcionado con los resultados de la COP25”*<sup>82</sup>; en la misma línea argumentó la Presidenta de la Conferencia, la chilena Carolina Schmidt al indicar que *“no estamos satisfechos”* y la Ministra en funciones para la Transición Ecológica, Teresa Ribera que afirmó que la conferencia *“deja un sabor de boca agri dulce”*.

---

<sup>80</sup> <https://www.efc.com/efe/america/portada/diez-claves-del-acuerdo-chile-madrid-tiempo-de-actuar-la-cop25/20000064-4132900>

<sup>81</sup> <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/ciencia/2019/12/15/5df6054afdddf99098b45cd.html>

<sup>82</sup> <http://www.rtve.es/noticias/20191215/teresa-ribera-califica-agridulce-resultado-cumbre-del-clima/1993791.shtml>

## 4.2 Medidas anunciadas por diversos organismos públicos de forma paralela a la COP25

De forma paralela a la Cumbre del Clima, la Comisión Europea en un comunicado de prensa de 12 de diciembre de 2019<sup>83</sup> destaca que la Presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen *“ha presentado el Pacto Verde de la UE, (también llamado The European Green Deal) un plan que incluye cincuenta acciones concretas para la lucha contra el cambio climático, que pretende convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro en el año 2050”*. También hay que resaltar que *“la Comisión Europea presentará una ‘Ley Climática Europea’ en un plazo de 100 días y la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030, una nueva Estrategia Industrial, el Plan de Acción de la Economía Circular, la Estrategia “de la granja a la mesa” de alimentación sostenible y nuevas propuestas para acabar con las emisiones”*. Poco antes, en noviembre de 2019, el Parlamento Europeo declaró la emergencia climática.

En España, la medida estatal más relevante fue el anuncio por parte de la Ministra de Educación en funciones, Isabel Celaá, de la *“intención de implantar una nueva materia educativa centrada en el cambio climático y el desarrollo sostenible”*<sup>84</sup>.

A nivel autonómico, la Comunidad de Madrid estuvo presente en más de 30 iniciativas medioambientales de la COP25, entre las que hay que destacar, proyectos piloto como *“las gasineras, instalaciones que transforman el gas que liberan los fangos de depuración en biogás para los vehículos, como un ejemplo claro de economía circular y sostenibilidad”*, y *“las granjas flotantes del Canal de Isabel II que aprovechan las sinergias entre el agua y la energía y que consiste en instalar placas en embalses que favorecen la producción de energía solar”*<sup>85</sup>.

Por último, el Ayuntamiento de Madrid, también presentó medidas medioambientales, como adherirse *“a la Declaración de Calles Verdes y Saludables (Green and Healthy Streets Declaration), promovida por C-40, una organización que integra a 94 urbes y más de 700 millones de personas”* y el anuncio de que *“a partir de*

---

<sup>83</sup> [https://ec.europa.eu/spain/news/20191212\\_Europe-climate-neutral-2050\\_es](https://ec.europa.eu/spain/news/20191212_Europe-climate-neutral-2050_es)

<sup>84</sup> <http://www.rtve.es/noticias/20191209/celaa-anuncia-nueva-materia-educativa-sobre-cambio-climatico-sostenibilidad/1993412.shtml>

<sup>85</sup> <https://www.comunidad.madrid/noticias/2019/12/01/comunidad-madrid-presente-30-iniciativas-medioambientales-cop25>



*2025 todos los autobuses que adquiera la EMT (Empresa Municipal de Transportes de Madrid) serán cero emisiones. En 2030 habrá, además, diferentes zonas cero emisiones en la ciudad. La primera será la Puerta del Sol”<sup>86</sup>.*

## **5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES ADICIONALES**

### **5.1 La importancia de la interrelación entre los organismos públicos, la cuestión de los distintivos ambientales**

Una de las conclusiones que se pueden obtener de este trabajo es la estrecha interrelación, no solo entre el ser humano, el medioambiente y la salud, sino también entre los distintos organismos públicos a la hora de relacionarse, y su gran importancia a la hora de coordinarse. El Ayuntamiento de Madrid, a la hora de tomar medidas, muchas veces tiene que coordinarse con la Comunidad Autónoma de Madrid (por ejemplo, en un protocolo anticontaminación) y a su vez tiene que cumplir con unos umbrales de contaminación que vienen marcados por la UE; y en caso de incumplir estos niveles, el incumplimiento de cara a la UE es estatal. Un ejemplo muy claro de esta conclusión que muestra la importancia de que las medidas de los distintos poderes públicos sean eficaces y coordinadas, es la cuestión de los distintivos ambientales.

Tal y como resume el BOE<sup>87</sup>, el Plan de Calidad del Aire 2013-2016 afirmó “*que tanto las partículas como el dióxido de nitrógeno tienen como principal fuente de emisión el tráfico de las grandes ciudades*”. El Plan Aire propuso clasificar los vehículos en función de su potencial contaminador, para una vez identificados mediante un dispositivo adhesivo, poder aplicar medidas de gestión del tráfico “*como la priorización de la utilización de ciertos vehículos en determinadas vías o la exención en el pago o su bonificación en los estacionamientos regulados*”. Esto derivó en la siguiente clasificación de los vehículos basándose en la norma Euro y centrándose únicamente en las emisiones de NO<sub>x</sub>:

---

<sup>86</sup><https://diario.madrid.es/blog/2019/12/12/calles-verdes-y-saludables/>

<sup>87</sup>BOE.: “Orden PCI/810/2018, de 27 de julio, por la que se modifican los anexos II, XI y XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.”, pág 1.



-Sin etiqueta: todos los vehículos de gasolina matriculados antes del año 2000 y los diésel anteriores a 2006.

“- *Etiqueta B. Incluye a los turismos y vehículos ligeros gasolina EURO 3 y diésel EURO 4 y 5, así como a los vehículos pesados gasolina y diésel EURO IV y V*”<sup>88</sup>. Es decir, todos los coches de gasolina que se matricularon entre el 2000 y el 2006 y en el caso de los diésel de 2006 a 2013.

- *Etiqueta C. Incluye a los turismos y vehículos ligeros gasolina EURO 4, 5 y 6 y diésel EURO 6, así como a los vehículos pesados gasolina y diésel EURO VI*. Es decir, incluye a los vehículos de gasolina posteriores a 2006 y en el caso de los diésel posteriores a 2014.

- *Etiqueta ECO. Incluye a los vehículos híbridos enchufables con autonomía menor de 40 km, vehículos híbridos no enchufables (HEV), así como los vehículos propulsados por GNC (Gas Natural Comprimido) o GLP (Gas Licuado del Petróleo), siempre que cumplan los criterios de la etiqueta C*.

- *Etiqueta CERO. Incluye a los vehículos eléctricos de batería (BEV), eléctrico de autonomía extendida (REEV), eléctrico híbrido enchufable (PHEV) con una autonomía mínima de 40 km o vehículos de pila de combustible.*”

A su vez, tiene gran importancia en estos criterios la UE, dado que las directivas regulan los límites de emisiones de cada tipo de vehículo (por ejemplo diesel EURO 6) y las pruebas que tienen que pasar para verificarlo. Todas estas medidas han sido criticadas cuestionándose su eficacia. La OCU (Organización de Consumidores y Usuarios) en un informe de noviembre de 2019 denuncia que el 15 % de los coches más antiguos, que no tienen la etiqueta de la DGT son responsables del 50 % las emisiones contaminantes de tráfico rodado (otro estudio va en este sentido, y alega que un coche de 20 años contamina como 36 nuevos)<sup>89</sup>. En este informe, se destaca que “*en condiciones reales de circulación, los turismos con etiqueta C más modernos y de menor potencia (sobre todo los que tienen motor de gasolina) contaminan tan poco como muchos de los vehículos con etiqueta Eco (microhíbridos, híbridos no enchufables Diesel y aquellos que funcionan con Gas Licuado del Petróleo anteriores a 2006) y etiqueta Cero Emisiones (tres de cada cuatro híbridos*

---

<sup>88</sup> Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, Ayuntamiento de Madrid.: “*Estudio Del Parque Circulante de la Ciudad De Madrid*” Año 2017”, pág. 18.

<sup>89</sup> <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20170303/coche-veinte-anos-contamina-treintaseis-nuevos-5871759>

*enchufables circulan con la batería agotada*)”<sup>90</sup>. Poniendo de relieve la necesidad de modificar el sistema de concesión de etiquetas medioambientales para tener en cuenta las emisiones reales y no la tecnología del motor que utilizan. En la tabla de emisiones del informe<sup>91</sup>, aunque los vehículos C más contaminantes contaminan más que los ECO y CERO es muy significativo el dato de que un vehículo C de gasolina Euro 6 emita el mismo NO<sub>x</sub> que un ECO híbrido diésel Euro 6 (0,12 g/km, es decir (gramos por kilómetro)) y menos que los GLP Euro 5 también ECO (0,17 g/km). En el caso de los GLP (Gas Licuado del Petróleo), hay un debate respecto a si se deberían considerar como ECO<sup>92</sup>. No obstante, en el caso de los GLP hay que aclarar que aunque el GLP Euro 5 (ECO) emite más NO<sub>x</sub> que algunos vehículos C (0,17 g/km) el GLP Euro 6 (ECO) emite solo 0,03 g/km, una cifra inferior a los vehículos Enchufables de gasolina (CERO) que emiten 0,05 g/km de NO<sub>x</sub>. Respecto a las partículas (PM), los CERO y los ECO no emiten PM pero los vehículos C emiten muy poco (0,01 g/km).

Para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos, hay que hacer que el vehículo sea más eficiente o cambiar el combustible utilizado. En este sentido, en cuanto a las emisiones de CO<sub>2</sub>, según un informe<sup>93</sup> de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), las emisiones medias de CO<sub>2</sub> de los turismos en España en 2017 fue de 115,0 gCO<sub>2</sub>/km (gramos de CO<sub>2</sub> por kilómetro) una cifra muy inferior a 2001 (156,9 gCO<sub>2</sub>/km), lo que demuestra que las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos han bajado gracias a los avances tecnológicos. No obstante la pregunta de cuánto CO<sub>2</sub> produce un automóvil es más compleja, para responder a esta pregunta, el Parlamento Europeo ha indicado<sup>94</sup> que debe tenerse en cuenta no solo las emisiones generadas por el vehículos durante su uso, sino también la producción y el desecho del automóvil, donde, en este sentido, el vehículo eléctrico es menos respetuoso con el medioambiente que los vehículos de combustión interna, y las emisiones de los vehículos eléctricos varían según la producción de electricidad; aún así, a nivel global los vehículos eléctricos son más limpios, y lo serán más en el futuro, cuando aumente la proporción de electricidad derivada de fuentes renovables. En este sentido, otro estudio apunta que la producción del vehículo eléctrico es igual de

---

<sup>90</sup> <https://www.ocu.org/organizacion/prensa/notas-de-prensa/2019/emisionescontaminantes-131119>

<sup>91</sup> <https://www.ocu.org/coches/coches/noticias/emisiones-contaminantes-vehiculos#>

<sup>92</sup> Ecologistas en Acción.: “*Distintivos ambientales de la DGT y emisiones en condiciones reales*”, septiembre de 2018, pág 19.

<sup>93</sup> European Environment Agency Report.: “*Monitoring CO2 emissions from new passenger cars and vans in 2017*” No 15/2018, pág 64.

<sup>94</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20190313STO31218/emisiones-de-co2-de-los-coches-hechos-y-cifras-infografia>

contaminante que un vehículo convencional, a excepción de la producción de la batería en los vehículos eléctricos, que dispara las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>95</sup>.

Pero la cuestión no acaba aquí, ya que, según el informe de la AEMA *Explaining road transport emissions, A non- technical guide*”, publicado el 27 de enero de 2016<sup>96</sup>, existe una notable diferencia entre las mediciones oficiales en laboratorio y el rendimiento de los vehículos en la carretera. En el caso de los vehículos nuevos, la emisión de NO<sub>x</sub>, puede ser hasta siete veces mayor en condiciones reales de circulación que en las pruebas oficiales, y de igual forma, los vehículos nuevos pueden emitir hasta un 40% más de CO<sub>2</sub> de lo que indican las mediciones oficiales. Este informe incluye una tabla en la que se compara los valores de medición reales de NO<sub>x</sub> en g/km con los límites de emisión marcados en las Euro clases. Si se compara esta tabla de enero de 2016 con la de la OCU<sup>97</sup> de noviembre de 2019 en el caso de la normativa Euro 6 (la más moderna, de 2014) se obtiene el siguiente resultado:

La normativa Euro 6 establece un límite de 0,06 g/km para la Gasolina Euro 6 (etiqueta C) y un límite de 0,08 g/km para el Diésel Euro 6 (etiqueta C). La tabla de AEMA indica que los valores reales de emisión son de 0,06 g/km en la Gasolina Euro 6 y 0,60 g/km en el Diésel Euro 6. En el caso de la tabla de la OCU los valores reales de emisión ascienden a 0,12 g/km en la Gasolina y 0,29 g/km en el Diésel Euro 6.

Hay que destacar que, aunque varían las cifras, en primer lugar, los vehículos emiten mucho más NO<sub>x</sub> en la realidad que en las pruebas oficiales, especialmente en el diésel, cuyos niveles reales de emisión Euro 6 (2014) es superior a las pruebas oficiales Euro 3 (2000), cogiendo como referencia los valores de la AEMA que son más bajos. En segundo lugar, aún superándose los límites de emisión de NO<sub>x</sub> marcados por la UE, los vehículos de gasolina Euro 6 (etiqueta C) contaminan menos que los ECO más contaminantes (0,17 g/km), usando como referencia los valores de la OCU, que son los más elevados.

Y con este ejemplo práctico se muestra una de las conclusiones del trabajo, que es la importancia de la interrelación y la coordinación entre los distintos organismos públicos, para que las medidas sean eficaces. En esta situación, la solución pasaría por que la UE

---

<sup>95</sup> <https://www.nationalgeographic.es/coche-electrico-contaminacion>

<sup>96</sup> European Environment Agency.: “*Explaining road transport emissions, A non- technical guide*”, publicado el 27 de enero de 2016, pág 28.

<sup>97</sup> <https://www.ocu.org/coches/coches/noticias/emisiones-contaminantes-vehiculos#>

tuviera unos objetivos más realistas en el límite de emisiones si la tecnología actual no da para más, y en el caso de que el problema no fuera tecnológico, sino de falta de voluntad de las empresas fabricantes de vehículos, la UE debería establecer unos controles más estrictos con sanciones para que el nivel de emisión de NO<sub>2</sub> de las pruebas oficiales sea el mismo que los niveles reales de circulación (de hecho, el 1 de septiembre de 2019 entró en vigor la nueva normativa de medición de emisiones europea RDE (Real Driving Emissions o Emisiones Reales de Conducción) que complementa la anterior)<sup>98</sup>, y paralelamente a nivel nacional modificaría los distintivos ambientales para que se ajusten más a las emisiones reales, y que no se dé la circunstancia de que haya vehículos ECO que contaminen más que los C (y que provoca entre otras cosas una menor efectividad de las restricciones de tráfico como Madrid Central). En este sentido, el 1 de enero de 2020 entró en vigor una *“nueva normativa europea que limita las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de los vehículos ligeros y que obligará a los fabricantes a que la media de sus automóviles vendidos en la región a partir de 2020 no genere más de 95 gramos de CO<sub>2</sub> por kilómetro recorrido”*<sup>99</sup>. Los fabricantes disponen de tres años para adaptarse a la nueva norma y, en caso de incumplimiento se prevén multas que pueden ser millonarias.

## 5.2 Conclusión final

Como conclusión final destacaría la gran complejidad y las estrechas relaciones de la contaminación atmosférica. El ser humano se relaciona estrechamente con el medioambiente, el medioambiente con la salud, el derecho medioambiental con los avances científicos y tecnológicos, y para que las medidas sean eficaces resulta necesaria una gran coordinación e interrelación entre los diversos organismos públicos. Es necesario que los legisladores se tomen en serio el problema de la contaminación atmosférica, tratando la cuestión por encima de intereses políticos y económicos, mirando no por las próximas elecciones, sino por las próximas generaciones, con una economía sostenible con el medio ambiente.

---

<sup>98</sup>[https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-como-nueva-normativa-medicion-emisiones-europea-201909030154\\_noticia.html](https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-como-nueva-normativa-medicion-emisiones-europea-201909030154_noticia.html)

<sup>99</sup><http://www.rtve.es/noticias/20200101/entra-vigor-nueva-normativa-europea-regula-emisiones-dioxido-carbono/1994710.shtml>

Espero y deseo que al lector le haya sido útil el enfoque global del trabajo, haciéndose una idea general de las políticas públicas en la lucha contra la contaminación atmosférica con especial atención en las cuestiones más importantes, sabiendo que si quiere profundizar en los diversos planes anticontaminación puede hacerlo con más detalle a través de la bibliografía.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### Documentos

- Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid 2019.
- GOMEZ MARIN MANUEL, GIL Y GOMEZ PASCUAL,: *"Cuerpo del Derecho Civil ó sea Digesto, Código, Novelas é Instituta de Justiniano en castellano y latín Tomo I"* Ed. Imprenta de Ramon Vicente, Cuesta de Santo Domingo, número 10, Madrid. 1872.
- BOE.: *"Novísima Recopilación de las leyes de España, mandada formar por el señor Don Carlos IV, Tomo III, libros VI y VII"*.
- RAMOS GOROSTIZA, JOSÉ LUIS,: *"Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco"* Revista de historia industrial, número 32, 2006.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN FEDERICO.: *"Contaminación atmosférica y salud pública: una visión del cambio climático y sus repercusiones en la salud desde el derecho"* ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, mayo-agosto 2012.
- FERRO VEIGA JOSE MANUEL.: *"Generación Terrorismo Medioambiental"* Ed. Auto-editor, publicado el 25 de mayo de 2019.
- PÉREZ VAQUERO CARLOS.: *"La preocupación legal por el medio ambiente"* Páginas de Información Ambiental, agosto 2011, N°36.
- OMS, A. PRÜSS-ÜSTÜN AND C. CORVALÁN.: *"Ambientes saludables y prevención de enfermedades. Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente"*, Francia, 2006.

- CAMILO SESSANO GOENAGA, JAVIER, *“La protección penal de medio ambiente. Peculiaridades de su tratamiento jurídico”*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 04-11 (2002).
  
- FERNÁNDEZ EGEA, ROSA M., *“La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales”*, RJUAM, nº 31, 2015-I.
  
- COMISIÓN EUROPEA.: *“COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Una Europa Que Protege: Aire Puro Para Todos, Bruselas,”* 17.5.2018COM(2018) 330 final.
  
- COMISION EUROPEA. : *“Calidad del aire: La Comisión remite a Bulgaria y España ante el Tribunal por no proteger a sus ciudadanos contra la mala calidad del aire”*, Bruselas, 25 de julio de 2019.
  
- European Environment Agency Report.: *“Air quality in Europe-2018 report”* No 12/2018.
  
- LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO.: *“El derecho a la protección del medio ambiente”*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Nº. 10, 1991.
  
- VELASCO CABALLERO FRANCISO.: *“Comentarios a la Constitución Española Tomo I conmemoración del XL aniversario de la Constitución”*, Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Primera Edición, octubre de 2018, Madrid.

- Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid (UPM).: *“Estudio para la cuantificación de la contribución de fuentes a los niveles de calidad del aire en el municipio de Madrid”*, septiembre de 2017.
  
- Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid (UPM).: *el “Inventario de emisiones de contaminantes a la atmósfera en el municipio de Madrid 2016, Documento 1- Resumen de las emisiones (periodo 1999-2016)”*, julio 2018.
  
- Fundación para el Fomento de de Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid (UPM).: *“Evaluación del efecto del plan de calidad del aire y cambio climático de la ciudad de Madrid”*, septiembre de 2017.
  
- Ayuntamiento de Madrid, Plan A: Plan de Calidad del Aire y Cambio climático de la Ciudad de Madrid, septiembre de 2017.
  
- Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, Ayuntamiento de Madrid, *“Estudio del Parque Circulante de la ciudad de Madrid”*, año 2017.
  
- Ayuntamiento de Madrid, *“Protocolo de actuación para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno en la ciudad de Madrid”*, diciembre de 2018.



- BOE, “*Orden PCI/810/2018, de 27 de julio, por la que se modifican los anexos II, XI y XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.*”
  
- Ecologistas en Acción, “*Distintivos ambientales de la DGT y emisiones en condiciones reales*”, septiembre de 2018.
  
- European Environment Agency Report, “*Monitoring CO2 emissions from new passenger cars and vans in 2017*” No 15/2018.
  
- European Environment Agency, “*Explaining road transport emissions, A non-technical guide*”, publicado el 27 de enero de 2016.
  
- Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España.: “*La COP25 sienta las bases para que los países sean más ambiciosos ante la emergencia climática*”, clausura de la cumbre del clima, nota de prensa, 15 de diciembre de 2019, pág 2.
  
- Comisión Europea.: “*Paquete de procedimientos de infracción de noviembre: principales decisiones*”, Bruselas, 27 de noviembre de 2019, página 3.

### **Comunicados de prensa de diversos organismos**

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2>

(Congreso de los Diputados)

<https://www.un.org/es/icj/chambers.shtml> (Corte Internacional de Justicia)

<https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (Comisión Europea)

VELLA KARMENU, Bruselas, 17 de diciembre de 2018 Ref. Ares (2018) 6648165  
(Comisión Europea)

<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/informe-de-evaluaci%C3%B3n-de-la-calidad-del-aire-en-espa%C3%B1a/tcm:30-498789> (Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España)

<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-el-i-programa-nacional-de-control-de-la-contaminaci%C3%B3n-atmosf%C3%A9rica/tcm:30-501967>  
(Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España)

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/151217-enlaceaire.aspx>  
(Presidencia de Gobierno, Gobierno de España)

[https://www.miteco.gob.es/es/prensa/190927npprogramanacionaldecontroldecontaminacionatmosferica\\_tcm30-501992.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/190927npprogramanacionaldecontroldecontaminacionatmosferica_tcm30-501992.pdf) (Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España)

<http://www.madrid.org/es/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/estrategia-calidad-del-aire-y-cambio-climatico-comunidad> (Comunidad Autónoma de Madrid)

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Madrid-Central-entra-en-funcionamiento-el-proximo-30-de%20noviembre/?vgnextfmt=default&vgnextoid=adf85eb4f8fb6610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

(Ayuntamiento de Madrid)

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones/Informacion-general/Madrid-Central-Informacion-General/?vgnextfmt=default&vgnextoid=a67cda4581f64610VgnVCM2000001f4a900aRCD&vgnnextchannel=088e96d2742f6610VgnVCM1000001d4a900aRCRD>

(Ayuntamiento de Madrid)

<http://www.prtr-es.es/NOx-oxidos-de-nitrogeno,15595,11,2007.html> (Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España)

<http://www.murciasalud.es/pagina.php?id=244308&idsec=1573> (Portal Sanitario de la Región de Murcia)

<http://www.rtve.es/noticias/20190930/coches-distintivo-medioambiental-podran-circular-madrid-central-si-llevan-menos-dos-ocupantes/1980357.shtml> (Radiotelevisión Española)

<http://www.dicyt.com/noticias/analizan-la-evolucion-de-las-emisiones-contaminantes-de-los-vehiculos> (Agencia Iberoamericana para la Difusión de la Ciencia y la Tecnología)

<https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/madrid-360-la-estrategia-para-cumplir-con-los-objetivos-de-calidad-del-aire-de-la-union-europea/> (Diario de Madrid, Ayuntamiento de Madrid)

<https://www.ocu.org/coches/coches/noticias/emisiones-contaminantes-vehiculos#>

(Organización de Consumidores y Usuarios)

<https://www.ocu.org/organizacion/prensa/notas-de-prensa/2019/emisionescontaminantes-131119>

(Organización de Consumidores y Usuarios)

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20190313STO31218/emisiones-de-co2-de-los-coches-hechos-y-cifras-infografia>

(Parlamento Europeo)

<https://www.nationalgeographic.es/coche-electrico-contaminacion>

(National Geographic)

<https://www.cop25.cl/#/equipo-y-presidencia>

(COP25)

<http://www.rtve.es/noticias/20191101/madrid-sera-sede-cumbre-del-clima-onu-tras-renunciar-chile-protestas/1987542.shtml>

(Radiotelevisión Española (RTVE))

<http://www.rtve.es/noticias/20191215/teresa-ribera-califica-agridulce-resultado-cumbre-del-clima/1993791.shtml>

(Radiotelevisión Española (RTVE))

[https://ec.europa.eu/spain/news/20191212\\_Europe-climate-neutral-2050\\_es](https://ec.europa.eu/spain/news/20191212_Europe-climate-neutral-2050_es)

(Comisión Europea)

<http://www.rtve.es/noticias/20191209/celaa-anuncia-nueva-materia-educativa-sobre-cambio-climatico-sostenibilidad/1993412.shtml>

(Radiotelevisión Española

(RTVE))

<https://www.comunidad.madrid/noticias/2019/12/01/comunidad-madrid-presente-30-iniciativas-medioambientales-cop25> (Comunidad Autónoma de Madrid)

<http://www.rtve.es/noticias/20200101/entra-vigor-nueva-normativa-europea-regula-emisiones-dioxido-carbono/1994710.shtml>

(Radiotelevisión Española (RTVE))

<http://www.rtve.es/noticias/20191231/coches-sin-pegatina-medioambiental-no-podran-aparcar-desde-1-enero-zona-ser-madrid/1994697.shtml>

(Radiotelevisión

Española (RTVE))

<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/radon-and-health> (Organización Mundial de la Salud (Organización Mundial de la Salud))

<https://www.csn.es/documents/10182/914801/FDE->

[02.17%20Cartograf%C3%ADa%20del%20potencial%20de%20rad%C3%B3n%20de%20Espa%C3%B1a](https://www.csn.es/documents/10182/914801/FDE-02.17%20Cartograf%C3%ADa%20del%20potencial%20de%20rad%C3%B3n%20de%20Espa%C3%B1a)

(Consejo de Seguridad Nuclear (CSN))

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=cadena&blobheadervalue1=filename%3DInformacion+sobre+la+radiacion+natural+y+el+radon.pdf&blobheadervalue2=language%3Des%26site%3DPortalSalud&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352907766051&ssbinary=true>

(Comunidad Autónoma de Madrid)

## **Fuentes periodísticas**

<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-europeo-de-derechos-humanos-residuos-urbanos/>

[https://elpais.com/sociedad/2019/07/23/actualidad/1563894873\\_941133.html](https://elpais.com/sociedad/2019/07/23/actualidad/1563894873_941133.html)

[https://elpais.com/ccaa/2019/07/05/madrid/1562342538\\_492513.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/05/madrid/1562342538_492513.html)

<https://www.elmundo.es/madrid/2019/05/28/5cec1ddbfc6c8302708b4594.html>

[https://elpais.com/ccaa/2019/07/16/madrid/1563277601\\_996303.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/16/madrid/1563277601_996303.html)

<https://www.cienciasambientales.com/es/legislacion-ambiental/real-decreto-1022011-de-28-de-enero-relativo-a-la-mejora-de-la-calidad-del-aire-1847>

<https://www.elmundo.es/madrid/2019/01/04/5c2e5e4f21efa049438b45ef.html>

[https://elpais.com/ccaa/2019/06/03/madrid/1559559444\\_134606.html](https://elpais.com/ccaa/2019/06/03/madrid/1559559444_134606.html)

[https://elpais.com/sociedad/2019/09/11/actualidad/1568186246\\_149449.html](https://elpais.com/sociedad/2019/09/11/actualidad/1568186246_149449.html)

[https://elpais.com/sociedad/2019/11/28/actualidad/1574946554\\_380799.html](https://elpais.com/sociedad/2019/11/28/actualidad/1574946554_380799.html)

<https://www.larazon.es/local/madrid/asi-se-restringe-el-trafico-en-otras-ciudades-BO13847017/>

<https://gladiatrixenlaarena.blogspot.com/2015/09/trafico-en-la-antigua-roma.html>

[https://elpais.com/ccaa/2019/07/05/madrid/1562342538\\_492513.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/05/madrid/1562342538_492513.html)

<https://www.elmundo.es/madrid/2019/05/28/5cec1ddbf6c6c8302708b4594.html>

[https://elpais.com/ccaa/2019/07/11/madrid/1562845282\\_654864.html](https://elpais.com/ccaa/2019/07/11/madrid/1562845282_654864.html)

<https://www.elmundo.es/madrid/2018/11/21/5bf5518be5fdeacb458b458e.html>

<https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20170303/coche-veinte-anos-contamina-treintaseis-nuevos-5871759>

[https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-como-nueva-normativa-medicion-emisiones-europea-201909030154\\_noticia.html](https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-como-nueva-normativa-medicion-emisiones-europea-201909030154_noticia.html)

<https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/ciencia/2019/12/15/5df6054afdddf99098b45cd.html>

<https://www.efe.com/efe/america/portada/diez-claves-del-acuerdo-chile-madrid-tiempo-de-actuar-la-cop25/20000064-4132900>

[http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA\\*/Hora.html](http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA*/Hora.html)

## **7. JURISPRUDENCIA**

### **1.- Jurisprudencia del TEDH**

- Sentencia TEDH de 19 de febrero de 1998, demanda nº 14967/1996 Caso Guerra y otros contra Italia.
  
- Sentencia TEDH de 10 de febrero de 2011, demandas nº 30499/03 y 54264/15 Caso de Dubetska y otros contra Ucrania.
  
- Sentencia TEDH de 3 de julio de 2012, demanda nº 61654/08 Caso Martínez Martínez y Pino Manzano contra España.
  
- Sentencia del TEDH de 24 de enero de 2019, demandas nº 54414/13 y 54264/15, Caso Cordella y otros contra Italia.

## **2.- Jurisprudencia del TJUE**

- Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 5 de abril de 2017, asunto C-488/15.
  
- Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 22 de febrero de 2018, asunto C-336/16.
  
- Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 26 de junio de 2019, asunto C-723/17.
  
- Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 24 de octubre de 2019, asunto C-636/18.
  
- Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011, asunto C-28/09.

## **3.- Jurisprudencia del TC**

- STC 71/1982 de 30 de noviembre.



- Auto del TC de 20 de julio de 1983.
- Auto del TC de 19 de diciembre de 1984.
- STC 102/1995 de 26 de junio.
- STC 32/1983, de 28 de abril.

#### **4.- Jurisprudencia de los TSJ**

- STSJ de Castilla y León 3834/2018 de 19 de octubre.

#### **5.- Jurisprudencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo**

- Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24 de Madrid de 5 de julio de 2019.
- Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid de 16 de julio de 2019.

#### **6.- Recursos contencioso administrativo**

- Recurso contencioso administrativo, interpuesto por la CCAA de Madrid contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión de 5 octubre de 2018, y publicada en el BOCM en fecha 23 de octubre de 2018.

#### **Planes anticontaminación**

- Séptimo Programa Ambiental de la UE (2013-2020).

- Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II).
- I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (horizonte temporal 2020-2030).
- Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid (2013-2020), Plan Azul +.
- Plan de Calidad de aire de la ciudad de Madrid y Cambio Climático (PLAN A) (2017-actualmente en vigor),
- Madrid 360 (en proyecto, entrará en vigor con la nueva ordenanza de Calidad del Aire y Sostenibilidad sustituyendo al PLAN A)